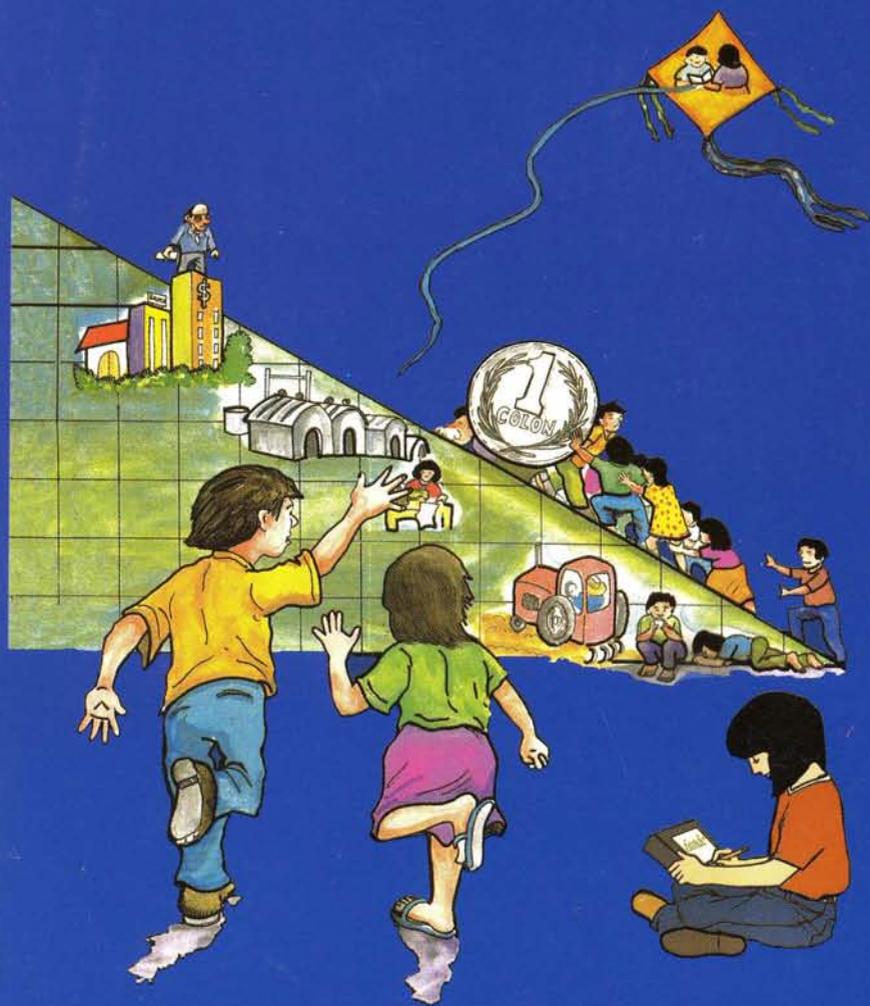


# EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE EN LA NIÑEZ SALVADOREÑA



Raúl Moreno (Editor e Investigador)

José Angel Tolentino, María Alicia Ordóñez (Investigadores)

Stefan de Vylder (Asesor)

funde



**EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE  
EN LA NIÑEZ SALVADOREÑA**

339.5

M843i Moreno, Raúl

El impacto de los programas de ajuste en la niñez salvadoreña / Raúl Moreno,  
slv José Angel Tolentino, María Alicia Ordóñez; asesor Stefan de Vylder. --1ª Ed.-  
San Salvador, El Salv.: Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, 2000.  
97 p. il.; 21 cm.

ISBN 99923-819-1-4

1. Estabilización Económica. 2. Efectos Económicos.
3. Trabajo de niños. I. Tolentino José Angel. II. Ordoñez, María Alicia.
- III Título.

## **FUNDE**

15 Calle Poniente # 4362, Final del Pasaje  
Sagrado Corazón, Colonia Escalón.  
Apartado Postal 1774, Centro de Gobierno  
San Salvador.

Tel.: 264-4938 / 4944

Fax: 263-4537

Correo electrónico: funde@ejje.com

Primera Edición: Noviembre 2000

ISBN 99923-819-1-4

Servicios Gráficos de El Salvador, (SERVIGSAL)

1,000 Ejemplares,

San Salvador, El Salvador

# INDICE

INTRODUCCION.....	11
I. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y NIÑEZ: PLANTEAMIENTOS GENERALES Y ABORDAJE METODOLÓGICO.....	13
1.1 Los derechos del niño y macroeconomía: ¿dónde están los vínculos?.....	13
1.2 Estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas favorables para la infancia: algunas características.....	15
1.3 Metodología.....	17
II. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL: ORIGEN Y CONTENIDOS.....	19
2.1. Los PAE y PEE.....	19
2.1. Las Estrategias de Desarrollo Económico Frente a los PEE y los PAE.....	20
2.3. Los PEE y PAE en El Salvador.....	22
2.4. Resultados del Programa de Ajuste.....	24
III. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA EN EL SALVADOR.....	30
3.1 Tendencias Generales.....	30
3.2 Acceso a beneficio de las políticas gubernamentales: conclusiones de un estudio de campo.....	36
IV. POLÍTICAS PARA LA INFANCIA.....	40
4.1. General.....	40
4.2 Programas modelos: EDUCO y Escuelas Saludables.....	40
V. CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA NIÑEZ EN EL SALVADOR.....	46
5.1 General.....	46
5.2. Familia y niñez.....	46
5.3. Trabajo infantil.....	49
5.4. Vida política y niñez.....	53

VI.	EVOLUCIÓN DEL BIENESTAR DE NIÑOS Y ADOLESCENTES DURANTE LOS AÑOS NOVENTAS .....	59
6.1.	Indicadores Económicos .....	59
6.2.	Indicadores Sociales y Niñez .....	65
VII.	INTERPRETACIÓN Y CONCLUSIONES SOBRE EL IMPACTO EN LA INFANCIA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS .....	70
7.1.	Creciente desigualdad en la distribución de ingresos y activos.....	74
7.2.	Un mercado laboral extremadamente débil que promueve la precarización e informalidad del empleo.....	75
7.3.	Política salarial restrictiva.....	76
7.4.	Escaso acceso a las oportunidades crediticias: Política crediticia restrictiva.....	76
7.5.	Proceso de privatización que limita el acceso a los servicios públicos básicos.....	77
7.6.	Importancia de las estrategias de sobrevivencia familiar.....	77
VIII.	LINEAMIENTOS GENERALES PARA VISIBILIZAR A LA NIÑEZ EN EL ÁMBITO MACROECONÓMICO .....	79
IX.	BIBLIOGRAFIA .....	82
X.	ANEXOS .....	86

## PRESENTACION

Los análisis económicos no deben limitarse a dar cuenta de las relaciones e impactos que existen entre unas variables económicas con otras. No hay duda que las ciencias económicas deben contribuir a explicar cómo un cambio en una variable fiscal influye en el comportamiento de la tasa de inflación, el tipo de cambio o la tasa de interés, o cómo una modificación de ésta incide en el crecimiento económico, en el ahorro y la inversión, o en la masa monetaria. Sin embargo, este necesario conocimiento económico es totalmente insuficiente para dar cuenta de la compleja realidad económica.

Las ciencias económicas deben también dar cuenta de las interacciones y nexos que existen entre las variables económicas con otras relaciones y esferas de la sociedad. Las ciencias económicas no son ni deben ser ajenas a la calidad de vida de las personas, a su entorno ambiental, a las estructuras de poder, a la cultura, etc.

De igual manera, los análisis económicos no sólo deben detenerse en los grupos económicos, sean estos comerciantes, financieros, obreros(as), campesinos(as), etc., sino que también deben saber establecer las relaciones con otros grupos sociales específicos: jóvenes, mujeres, grupos étnicos, distintos estratos sociales. En este sentido, la economía debe también ofrecer explicaciones de cómo las variables económicas se relacionan e impactan a estos grupos específicos. Es en tal marco que se trata de ubicar este estudio, comenzando a emprender la difícil tarea de analizar los impactos de los Programas de Estabilización Económica y Ajuste Estructural sobre un grupo social determinante de nuestra sociedad - y sobre todo de su futuro- como son los infantes.

Valga indicar que calificamos de “difícil tarea” este cometido dadas las limitaciones informativas, teóricas y metodológicas que existen para llevar a cabo este tipo de análisis económico. En efecto, ¿qué tiene que ver la liberalización del comercio o la baja de aranceles con el comportamiento del trabajo infantil? ¿qué relación puede existir entre el déficit fiscal o la estructura del gasto público con las condiciones de vida de los niños y niñas de la calle? ¿cómo se relacionan las estrategias de sobrevivencia de los hogares pobres con las políticas macroeconómicas? No hay duda que la respuesta a estas interrogantes es de por sí complicada, sobre todo cuando no es normal encontrar en nuestros países estadísticas desagregadas por grupo social, o cuando es difícil encontrar marcos teóricos o metodológicos desarrollados que puedan ayudarnos a explicar las interacciones y relaciones de causa y efecto que se dan entre las dinámicas y políticas macroeconómicas con determinadas realidades o comportamientos sociales.

Por tanto, el presente trabajo es un primer intento de abordar la temática “Macroeconomía y Niñez”, así como de analizar los impactos que han tenido los Programas de Ajuste sobre la infancia en El Salvador. Es también un primer intento de iniciar la construcción de un cuerpo teórico y metodológico que nos permita avanzar en posteriores análisis y estudios en la materia.

Este primer esfuerzo investigativo parte de un proceso impulsado por la FUNDE y la Red Ciudadana por el Desarrollo SAPRIN, dentro del cual viene participado activamente uno de los miembros de ésta: la Red por la Infancia y la Adolescencia en El Salvador. En general, se trata de un proceso que busca la incidencia ciudadana en las políticas socioeconómicas, tanto a nivel nacional como internacional, a través del fortalecimiento de las capacidades investigativas/propositivas, de cabildeo/negociación y de movilización/organización de la sociedad civil.

En este caso específico, los esfuerzos FUNDE/SAPRIN, con el apoyo de Save The Children de Suecia, van encaminados a fortalecer y calificar la participación ciudadana en las políticas macroeconómicas que afectan las condiciones de vida de los niños y niñas en nuestro país, así como el incidir en las mismas acciones o políticas públicas que abordan la problemática de la niñez en El Salvador.

Finalmente, es importante agradecer todo el interés y apoyo mostrado por Save The Children de Suecia, quien ha venido acompañando todo estos esfuerzos, los cuales ahora culminan en este trabajo. Gracias al renovado soporte de Save The Children de Suecia, vamos a continuar profundizando en el tema “Macroeconomía y Niñez” en nuestro país, así como el poder impulsarlo y proyectarlo en un futuro inmediato a la región Mesoamericana.

Roberto Rubio-Fabián  
Director Ejecutivo de FUNDE y  
Coordinador Regional de SAPRIN.

San Salvador, agosto del 2000

*"Queda prohibido reír mientras un niño carezca de sustento y sea su silueta apenas el guiñapo de una sombra".*

*Arturo Concuera, "Declaración de Amor o los Derechos del Niño".*



# Introducción

---

El presente documento es un primer intento por visibilizar a niños y niñas en el ámbito de las políticas macroeconómicas en El Salvador, para contribuir así a sentar bases que permitan profundizar en la investigación de la problemática de la niñez a la luz del funcionamiento de la economía en sus diferentes dimensiones y más allá de ella

Más que desarrollar un riguroso estudio académico, que cumpla con todos los requisitos científicos, buscamos abrir una discusión entre economistas y no economistas sobre un tema bastante nuevo en el país, de manera que podamos compartir reflexiones, preocupaciones pero también encontrar alternativas y nuevas pistas que contribuyan al mejoramiento de las situaciones y condiciones de vida de la niñez.

Vemos este estudio como el primer paso de un largo camino, estando conscientes de las dificultades teóricas y empíricas que encierra emprenderlo como desafío; un desafío convocado y obligado por la realidad.

Los principales objetivos del trabajo son:

1. Visibilizar a los niños y a las niñas en las políticas macroeconómicas del país.
2. Analizar el impacto sobre la niñez y adolescencia salvadoreña de las políticas de ajuste y estabilización llevados a cabo desde inicios de la década de los noventa.
3. Explorar nuevas alternativas de políticas económicas y sociales que corrijan los impactos negativos de aquellas asociadas al programa de ajuste sobre la niñez y adolescencia.

La tarea de analizar los vínculos entre políticas macro, de ajuste estructural y la infancia no es fácil. Los impactos tienden a ser muy indirectos y difíciles de probar con métodos cuantitativos, lo que representa un desafío a la creatividad y a la técnica en el uso de otras metodologías que enfatizan en los métodos cualitativos. Existen también problemas relacionados con el acceso a datos estadísticos sobre la infancia. Tal es el contenido del capítulo quinto.

En el segundo acápite del documento se presenta un resumen de las políticas macroeconómicas llevadas a cabo como consecuencia de la adaptación de los programas de ajuste económico (PAE) y estabilización económica (PEE), así como una breve evaluación de sus principales resultados macroeconómicos. Este capítulo también entrega información básica sobre aspectos de importancia para la niñez, como la distribución de ingresos, evolución de la pobreza y rol de las remesas familiares en la economía nacional y en los hogares pobres.

El tercer capítulo tiene su énfasis en el análisis de políticas de carácter social -incluyendo infraestructura básica como sanidad y agua potable- que afecta a los niños en forma indirecta. También se analiza algunos cambios estructurales que forman parte del programa PAE. En este capítulo se presenta un análisis de las políticas sociales durante los años 90s, mientras que en el capítulo cuatro nos situamos en discutir las políticas explícitamente dirigidas a la niñez, con especial énfasis en educación.

El quinto capítulo es una descripción de la situación actual de la niñez. En este capítulo salimos del énfasis económico y social que caracteriza la mayor parte del libro e intentamos presentar una "foto" multisectorial de la situación de la infancia, que incluye aspectos de la situación de la familia y sociedad, la legislación salvadoreña relacionada a la niñez, la vida política y la niñez, y problemas específicos como trabajo infantil.

La información utilizada está tomada de fuentes oficiales, estudios académicos, estudios hechos por organizaciones que están trabajando con niños y adolescentes, y otras. Una fuente de información muy importante ha sido un estudio de campo realizado por investigadores de FUNDE como parte integral del trabajo sobre ajuste estructural y la infancia.

Este estudio de campo también ha servido como una fuente de información para el capítulo seis, "Evolución del bienestar de la niñez". Si el capítulo quinto es un intento de sacar una foto de la situación actual de la niñez, este capítulo tiene más bien el carácter de una película, ya que presenta la evolución desde inicios de la década de los noventa de una serie de indicadores sobre la situación de la infancia.

En el capítulo seis tratamos de interpretar, en forma tentativa, el impacto en la niñez de las políticas macroeconómicas y sociales llevadas a cabo durante esta década. Nuestros puntos de referencia son los círculos concéntricos del primer capítulo y nuestra breve lista de características claves de estrategias de desarrollo y políticas económicas favorables a niños/as y adolescentes.

El séptimo y último capítulo contiene una pequeña lista de recomendaciones, cuyo objetivo principal es presentar lineamientos generales para visibilizar a los niños y a las niñas en la discusión sobre políticas económicas, y hacer algunas sugerencias con el fin de contribuir a hacer las futuras políticas más sensibles a las necesidades de la niñez.

Este trabajo es resultado del esfuerzo de un equipo integrado por: José Angel Tolentino, María Alicia Ordóñez, Stefan de Vylder, Laura Salamanca y Raúl Moreno, en el marco de las investigaciones SAPRÍ/SAPRIN desarrolladas por FUNDE para evaluar los impactos de los programas de Ajuste Estructural en El Salvador. La investigación que presentamos se llevó a cabo con el apoyo de Rädä Barnen de Suecia y Save The Children UK.

# I. Políticas macroeconómicas y niñez: planteamientos generales y abordaje metodológico<sup>1</sup>

## 1.1 Los derechos del niño y macroeconomía: ¿dónde están los vínculos?

Partimos de que ninguna política económica es neutral y que su impacto en las personas es diferenciado, beneficiando o perjudicando a unos u otros, según los objetivos y los instrumentos que se apliquen. En este sentido, en la definición y el diseño de las políticas deberían aparecer visibilizados los grupos objetivos hacia los cuales se orientan, así como las medidas correctivas para los sectores afectados.

Aun las políticas macroeconómicas, que parecen tener muy poco impacto sobre la niñez, favorecen o perjudican de alguna manera los derechos de los niños y niñas. Una política cambiaria errónea, por ejemplo, que tiene como resultado un aumento drástico del desempleo, de la pobreza y del endeudamiento externo, podría tener mayores efectos en la niñez de un país que todas las políticas explícitamente dirigidas a la infancia en su conjunto.

Cuando se discuten las políticas monetarias o fiscales, muy pocos economistas o políticos consideran de manera explícita los efectos que éstas pueden tener sobre la niñez, pese a reconocer que los impactos son diferenciados y con mayor énfasis en los grupos más vulnerables de la sociedad.

Para ilustrar las diferentes maneras en las cuales las políticas económicas afectan la situación de la infancia, podemos imaginar un conjunto de círculos concéntricos moviéndose hacia fuera, como se representa en la Figura 1.

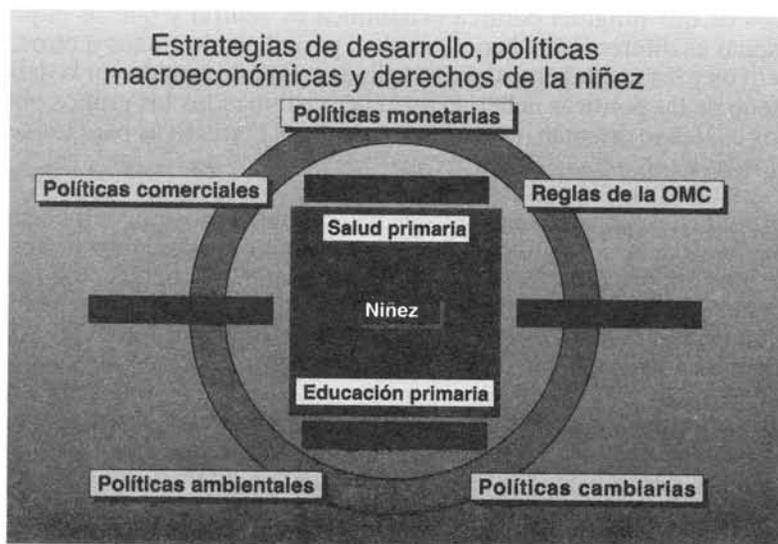
En el círculo central se ubican políticas y legislaciones que se dirigen explícitamente a los niños como, por ejemplo, provisiones públicas para salud primaria y educación, guarderías y regulaciones contra la explotación del trabajo infantil. Básicamente, la mayoría de los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño se encontrarán en este círculo central. Acá los efectos de las políticas son de una naturaleza directa: las medidas están elaboradas de manera explícita para salvaguardar los derechos de la niñez.

Para demostrar que no sólo las políticas del círculo central son importantes, podemos tomar como ejemplo el progreso en el campo de la salud infantil. Si bien las intervenciones directas en el sector de la salud, incluyendo acciones preventivas como los programas de

<sup>1</sup>De Vyllder, S.(2000): "Macroeconomic policies and children's rights: A book focusing on developing countries". Save the Children. Suecia Estocolmo.

inmunización, son sumamente importantes, y pertenecen al círculo central, es sabido que la disminución sostenida de la mortalidad infantil y la mejoría de la salud infantil son realizadas mediante cambios que se producen en los factores externos: aumentos de los ingresos familiares, educación de los padres --y en particular de las madres--, mejoras en la nutrición, acceso a agua potable, mejores viviendas y condiciones sanitarias.

**Figura 1**



En el círculo intermedio están las políticas e instituciones que tienen un fuerte impacto sobre la niñez, pero a la vez indirecto. Básicamente, los efectos de estas políticas son realizados por los impactos en la situación de la familia, principalmente los padres. Acá podemos incluir políticas para mejorar el acceso a servicios como agua y condiciones sanitarias, infraestructura básica, políticas de asistencia y seguridad social, políticas salariales y relacionadas con el mercado de trabajo y, en general, políticas que afectan directamente la situación económica y social de la familia.

En el tercer círculo están las políticas tradicionalmente llamadas políticas macroeconómicas, donde el impacto en la infancia puede ser fuerte, pero aun más indirecto, tales como políticas fiscales y monetarias, políticas cambiarias y comerciales, endeudamiento externo y políticas de manejo de la deuda. Como veremos más adelante, la mayor parte de las medidas que forman parte del Programa de Ajuste Estructural (PAE) y Programa de Estabilización Económica (PEE) se encuentran en este tercer círculo.

Cabe señalar que un programa de ajuste estructural también abarca políticas situadas en los círculos interiores. El proceso de privatización de empresas públicas, la redefinición del papel del Estado, la "flexibilización"

del mercado de trabajo, y los cambios en la provisión de servicios sociales son todos ejemplos de reformas que suelen acompañar un PAE, sin ser políticas macroeconómicas.

En este último círculo también podemos situar la estrategia general de desarrollo --que para la mayoría de los países del sur estaría determinada por los PAE y PEE-- y el llamado proceso de globalización. La acelerada globalización de las economías del mundo está en parte fuera del control de los gobiernos, pero tiene un fuerte impacto en el manejo macroeconómico de cada país. Un objetivo central de los PAE es facilitar y acentuar el proceso de globalización a través de la integración de todas las economías del mundo en una sola economía global.

Si bien las políticas del círculo central son las que, en general, se discuten con relación a la situación de la niñez, es también fundamental dirigir la atención al impacto de las políticas pertenecientes a los círculos externos.

Antes de entrar en el estudio sobre políticas macroeconómicas en El Salvador, conviene destacar algunos rasgos que, en nuestra opinión, caracterizan una estrategia de desarrollo y políticas macroeconómicas favorables para la infancia.

## **1.2 Estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas favorables para la infancia: algunas características**

La correlación positiva entre el crecimiento económico y el bienestar de la niñez --y el de sus padres-- está bien documentada. Cada indicador posible de los derechos del niño a “la sobrevivencia y el desarrollo”, usando una frase clave de la Convención sobre los Derechos del Niño, muestra que los países con un mayor nivel de ingreso per cápita tienden a tener un mejor rendimiento que los países más pobres. La causalidad va en ambas direcciones: el crecimiento económico --por lo menos hasta cierto nivel de ingreso per cápita-- es favorable para la niñez, y niños sanos, bien nutridos y con una buena educación son a su vez favorables para el crecimiento económico.

Aunque el crecimiento económico es indispensable para la protección de los derechos de la niñez, los aspectos cualitativos del mismo no son menos importantes, como queda en evidencian con los numerosos casos de economías que crecen sin generar desarrollo humano. Varios indicadores de bienestar infantil revelan grandes diferencias entre países que tiene niveles de ingresos per cápita similares. Para los niños en particular, el crecimiento con equidad es fundamental.

Entre las naciones se presencia una creciente polarización en los ingresos y oportunidades y la brecha entre los países ricos y pobres se profundiza aún más. El acelerado proceso de modernización, urbanización y globalización crea nuevas oportunidades para el desarrollo económico en muchas partes el mundo. Algunos países --en Asia, particularmente-- han aprovechado las oportunidades ofrecidas con la integración adecuada de sus economías a la

dinámica del mercado mundial. Sin embargo, las recientes crisis financieras (en Asia, en Rusia, en Brasil) demuestran la vulnerabilidad incluso de economías robustas frente a las olas especulativas de los mercados financieros.

En otros países, el proceso de una integración adecuada a la economía global no ha sido positivo y la globalización ha implicado esencialmente una globalización de tendencias negativas como las drogas, el crimen, la urbanización sin trabajos urbanos y la propagación del pandémico HIV/SIDA. Además la transformación de la vida económica y social puede reducir la cohesión social y debilitar las comunidades locales y las redes de seguridad tradicionales.

El papel de los mercados financieros de la globalización puede tener un impacto negativo en el bienestar de la niñez. El comportamiento colectivo cortoplacista, nervioso y aun histérico de los mercados financieros actuales puede causar estragos en economías enteras y acentúa la falta de previsibilidad que caracteriza el desarrollo económico tanto en el norte como en el sur. Para niños, niñas, madres y padres, es muy importante un mínimo de estabilidad y previsibilidad económicas.

La polarización se ha acentuado dentro de las naciones mismas. En los últimos años, la distribución del ingreso se ha deteriorado en la mayoría de países industrializados y en desarrollo, y los sistemas tributarios, en parte como consecuencia directa de la globalización, se han vuelto más regresivos.

El énfasis sobre el capital social --entendido como un indicador del grado de confianza, cooperación y cohesión social en un país-- además de implicar una línea de desarrollo más equitativa, muchas veces es altamente productivo. En casos extremos, la erosión del capital social puede resultar en un grado de delincuencia generalizada que aumenta los costos de producción y reduce la tasa de crecimiento económico en forma notable. Según estimaciones de la Unión de Dirigentes de Empresas Salvadoreñas (UDES) los costos relacionados con la delincuencia y el crimen organizado pueden llegar, en algunos rubros, hasta un 10 por ciento de los costos totales de producción.

La cooperación origina confianza, la cual es un elemento clave en el crecimiento económico. Una sociedad rica en capital social está mejor preparada para resolver conflictos sin recurrir a la violencia y a cambios dramáticos en el poder político (y políticas económicas). El capital social reduce los costes de transacción en la economía y crea un clima propicio para la inversión y el empleo. Al existir un respaldo del capital social, otras formas de capital son utilizadas de una mejor manera. Desde una perspectiva dinámica, cada vez más importante en una economía mundial integrada, el capital social favorece la difusión de nuevas ideas e innovaciones.

Una estrategia de desarrollo cuya prioridad sea la acumulación de capital social y no sólo capital financiero, beneficia a la niñez. Además de beneficios económicos directos de los padres, las comunidades ricas en capital social tienen un desarrollo más sostenible y equilibrado, y se reducen los peligros relacionados al crimen juvenil, drogas y otros. Las intervenciones

públicas en áreas como atención a la salud a madres y niños, programas de inmunización, educación primaria, sanidad y otros, son mucho más eficaces en una sociedad donde las personas se comunican entre sí, confían y se ayudan mutuamente.

Una lista de diferencias significativas entre políticas y estrategias económicas favorables y no favorables a la niñez, es la siguiente:

**Cuadro 1**  
Políticas Económicas e Infancia

<b>Políticas favorables a la niñez</b>	<b>Políticas desfavorables a la niñez</b>
Énfasis en crecimiento con equidad y justicia	Falta de interés por la equidad
Previsibilidad y estabilidad	Incertidumbre e inestabilidad
Énfasis en el desarrollo humano y social	Énfasis en el crecimiento económico
Prioridad en la creación de empleo	Prioridad en la meta anti-inflacionista
Desarrollo inclusivo	Exclusión social
Acumulación de capital social	Acumulación de capital financiero
Perspectiva de largo plazo	Énfasis cortoplacista

### 1.3 Metodología

La tarea de analizar los vínculos entre políticas macro y de ajuste estructural y la infancia no es fácil. Los impactos tienden a ser muy indirectos y difíciles de probar con métodos cuantitativos, sobre todo cuando se carece de una metodología que permita ligar –por la vía de los efectos– las medidas que se plantean desde la dimensión más general y amplia, propias de la esfera macro, con la realidad particular y específica, que corresponde al ámbito micro.

La carencia de información y la falta de acceso a los datos estadísticos sobre la infancia constituye un importante obstáculo. Por ejemplo, la distribución de ingresos (y de comida, ropa y otros recursos esenciales) dentro de cada familia es totalmente desconocida; en el mejor de los casos, es posible conseguir datos confiables sobre la distribución de ingresos con “la familia”, como unidad.

Los ingresos de los niños y adolescentes mismos no se registran en las cuentas nacionales. La información sobre el trabajo infantil es parcial e incompleta, así como basada en casos de estudio y pequeñas muestras.

Los niños y adolescentes no constituyen un grupo homogéneo. Por ejemplo, el impacto del sistema tributario vigente, caracterizado por ser sumamente regresivo, es favorable para las familias más acomodadas, pero no para los pobres. El impacto del IVA no es el mismo para el joven trabajador,

que trabaja tiempo completo como vendedor callejero, que para el adolescente que va al colegio cada día.

Además de los grandes problemas de falta de datos sobre la infancia y la compleja y heterogénea realidad de la niñez salvadoreña, que hace cada generalización difícil, existe también, como en cada análisis económico y social, el problema casi insuperable de causalidad.

Para ilustrar el problema de causalidad, podemos tomar la mejora registrada en la mortalidad infantil de El Salvador desde principios de la década de los noventa. ¿A qué se debe?, ¿a mayores asignaciones de recursos destinados al Ministerio de Salud?, ¿mayor eficiencia en el ministerio?, ¿a una mayor participación de las ONG's y de la sociedad civil salvadoreña, en la provisión de servicios de salud?, ¿a un mayor acceso a agua potable en el área rural?, ¿a la aplicación del PAE (con sus posibles efectos positivos en el crecimiento económico y los recursos fiscales disponibles)?

La baja registrada en la mortalidad infantil también podría ser el resultado de un aumento en la ayuda internacional al desarrollo económico y social. O deberse, tal vez, a la baja observada en la tasa de natalidad, que ha permitido a las familias dedicar más tiempo, más dinero y más cariño a cada niño.

No sabemos. Pero en este y otros casos, un factor determinante debe ser el fin de la guerra, con la suscripción de los Acuerdos de Paz. Independientemente de las políticas macroeconómicas y el PAE, la finalización del conflicto debería en sí mismo traer beneficios enormes para los niños salvadoreños, que deberían reflejarse en mejorías en todos los indicadores relacionados con el bienestar de los niños.

Por estas y otras dificultades en aislar y medir los efectos de ciertas políticas en la situación de niños y adolescentes, nuestro objetivo es ilustrar, reflexionar y hacer pensar, más que "probar". Es por ello que ofrecemos más preguntas que respuestas.

## II. Los Programas de Ajuste Estructural: origen y contenidos

### 2.1. Los PAE y PEE

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de Estabilización Económica (PEE) surgen en el marco del proceso de globalización de la economía, con el propósito de liberar los obstáculos que las estructuras nacionales e internacionales presentaban a las nuevas formas de acumulación mundial y como respuesta de los organismos financieros multilaterales a los problemas del entorno macroeconómico en las economías del sur, derivados de la crisis de la deuda externa.

En este contexto, a partir de los ochentas el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) han sometido a las economías deudoras a determinados programas de estabilización y ajuste, como condición necesaria para tener acceso a nuevas modalidades de negociación (Planes Baker y Brady), a través de paquetes de políticas tendientes a viabilizar sus balanzas de pagos y, por esta vía, asegurar el pago de las obligaciones financieras contraídas en las décadas pasadas.

El espíritu y contenido de las reformas responde también a las necesidades de contener la caída en la tasa de ganancia del capital internacional, aportando nuevas formas de operación para elevar su rentabilidad, en el marco de mercados ampliados, con un comercio mundial liberalizado. En virtud de ello, cobran fuerza los procesos de privatización, la desreglamentación económica y el debilitamiento del Estado, como ejes fundamentales de las reformas institucionales.

Estas reformas se objetivan en los llamados Programas de Estabilización Económica y de Ajuste Estructural, el primero impulsado por el FMI y el segundo por el BM. Aunque tienen como objetivo común superar los desequilibrios en la balanza de pagos, presentan particularidades que merecen la pena precisar.

Los PEE se presentan como la receta para economías con acentuados desequilibrios macroeconómicos, su objetivo básico es reducir la inflación y el déficit de la Balanza de Pagos, de allí las medidas orientadas hacia la restricción del crédito, la devaluación de la moneda y la liberalización de precios. Según el FMI, dicha sintomatología se acompaña de una excesiva demanda interna, típicamente producida por déficits presupuestarios del gobierno. Por ello, los PEE buscan corregir desequilibrios de carácter temporal, normalmente derivados de "shocks" externos o de comportamientos inusitados de la oferta o la demanda interna, enfatizando en la corrección de los llamados excesos de demanda.

Si bien es cierto que los términos *estabilización* y *ajuste* suelen manejarse de manera indistinta, existen algunas diferencias derivadas de su relación de complementariedad. El ajuste busca que las economías funcionen con los medios que disponen, mientras que la estabilización se plantea reducir el comportamiento

errático de las variables económicas; de esta forma justifican que en los procesos de estabilización se requiera de ajustes económicos.

Los PAE, por su parte, incluyen entre sus políticas la liberalización de la economía (desregulación y apertura) y la redefinición del papel del Estado (privatización y focalización). Según el BM, la desregulación implica eliminar los controles de precios y la participación del Estado en los procesos de comercialización, así como las regulaciones al sistema financiero y las inversiones.

Los principales postulados de los PAE propugnan por un *Estado mínimo que no intervenga en la actividad económica* y por la *liberalización del mercado*, para que éste asigne "eficientemente" los recursos. Subyace a estos planteamientos el principio de que comercio internacional e inversiones extranjeras constituyen el eje y motor del desarrollo, en torno al cual habrían de inscribirse las estructuras productivas nacionales.

La apertura de la economía supone el establecimiento de una tasa de cambio competitiva y la reducción de aranceles, mientras que la redefinición del Estado conllevaría a la reducción de su tamaño y a la focalización de sus recursos hacia los grupos más vulnerables, eliminando su participación en la prestación de servicios que pudieran ser suministrados más eficientemente por el sector privado.

## **2.2. Las estrategias de desarrollo económico frente a los PEE y los PAE**

En contraposición a concepciones que definen desarrollo como la capacidad de una economía nacional para generar y sostener un aumento de su producto interno bruto en tasas superiores al 5% anual, o como la modificación de la estructura de producción y empleo en la cual los sectores industria y servicios aumentan su participación en detrimento de la agricultura; en el presente trabajo se concibe el *desarrollo como un proceso multidimensional*, fundamentalmente orientado a la satisfacción de las necesidades básicas de la población actual y futura así como a la promoción de las capacidades del individuo y de la sociedad.

Esta apreciación parte de la premisa que el desarrollo no requiere únicamente de un crecimiento económico rápido y sostenido --como lo postulan los PEE y PAE-- sino también de cambios en las estructuras, en las actitudes y en las instituciones, que se orientan a la reducción de las desigualdades, el desempleo y la erradicación de la pobreza absoluta.

Se hace referencia a la necesidad de un crecimiento acelerado y sostenido no sólo para producir los recursos necesarios para el bienestar de la población y con ello paliar las seculares carencias de las sociedades subdesarrolladas, sino

también para asegurar que los grandes contingentes de población activa que se incorporan al mercado laboral<sup>2</sup> tengan la oportunidad de acceder a un puesto de trabajo y vivir dignamente.

Este proceso de crecimiento debería basarse en los propios medios (tanto humanos como materiales) y en el esfuerzo de toda la población, quien debería determinar los intereses económicos y sociales que orientarían la realización del potencial humano y las medidas encaminadas a la satisfacción de sus necesidades y a la mejora de su bienestar.

Al revisar la historia reciente de los países subdesarrollados resultan evidentes las profundas limitaciones que han tenido --y que conservan hoy en día-- las estrategias de desarrollo impulsadas. En este sentido, dicho proceso entraña la necesidad de cambios de estructuras --obviados en estas estrategias-- que históricamente no solo han imposibilitado que el crecimiento económico experimentado haya contribuido a eliminar las desigualdades y la pobreza, sino que las ha profundizado.

Si la población es el elemento fundamental del desarrollo, es evidente que su participación en la adopción de decisiones ocupe un sitio preeminente y que, desde sus obligaciones para con su sociedad, es indispensable la intervención activa de los ciudadanos. En esta dirección se requiere trabajar para modificar las actitudes pasivas (cambio de mentalidad) de la población ante estos procesos, para que se conviertan en los protagonistas del mismo.

El desarrollo lleva implícita una estructura democrática de gobierno que garantice las libertades políticas para dar supremacía a los intereses del pueblo y que facilite la participación.

Retomando el concepto multidisciplinario de Todaro<sup>3</sup>, el desarrollo sólo es posible en la medida en que se logren tres objetivos básicos, a saber:

- a) *eliminar la pobreza, proporcionar empleos productivos y satisfacer las necesidades básicas de toda la población*, por lo que habrá que aumentar la disponibilidad y ampliar la distribución de los bienes básicos, lo cual supone reducir el grado de desigualdad de la distribución del ingreso, disminuir los niveles de desempleo y mejorar la calidad de los servicios sociales.
- b) *aumento de los niveles de vida*, a través del incremento del ingreso, la provisión de más empleo, mayor educación y más atención a los valores culturales; y
- c) *aumentar las posibilidades de elecciones económicas y sociales de los individuos y los países*, en la medida en que se liberan de la dependencia económica, de las fuerzas de la ignorancia y las miserias humanas.

<sup>2</sup> Se estima que sólo en la década de los noventa, la fuerza de trabajo de los países subdesarrollados se incrementará en 360 millones de personas. Ver comisión del Sur (1980): "El Reto del Sur", Informe de la Comisión del Sur. Versión previa a la publicación, p. 91, mayo, Dar es-Salam.

<sup>3</sup> Todaro, M.P., (1982): "Economía para un mundo en desarrollo. Introducción a los principios, problemas y políticas para el desarrollo", Fondo de Cultura Económica, p. 171, México, p. 173.

### 2.3. Los PEE y PAE en El Salvador

Después de un período de crecimiento y relativa estabilidad económica que se extiende hasta la década de los setenta, El Salvador inicia un ciclo de prolongado estancamiento económico, acelerada inflación y fragilidad en sus capacidades productivas, situación exacerbada por los devastadores efectos del conflicto armado (década de los ochenta) que provocó transformaciones en la estructura social, política y económica del país.

Durante los años de guerra, para contrarrestar la crisis económica se adoptaron medidas cuya profundidad y alcances fueron muy limitados<sup>4</sup>, porque predominaba una situación de emergencia, sostenida en gran medida por la fuerte asistencia económica recibida del exterior y el flujo creciente de remesas familiares.

Con el anuncio del plan económico de la administración Cristiani (finales de 1989), las instituciones financieras internacionales restablecieron los programas de préstamos para El Salvador<sup>5</sup>. El objetivo central de la estrategia de los organismos financieros internacionales se orientaría hacia el ajuste estructural y la reforma del Estado, a fin de facilitar la participación privada en la economía, quedando en manos de esas instituciones la función de orientar y supervisar el proceso de ajuste estructural del país<sup>6</sup>.

Las principales medidas de política económica del plan de gobierno de la administración Cristiani fueron:

- a) La eliminación de controles de precios con el fin de reducir las presiones inflacionarias. La liberalización de precios, paralela a las restricciones financiera y fiscal se convertirían en las piezas medulares del programa de estabilización y de control de la inflación.
- b) El mantenimiento disciplinado de las políticas monetaria y financiera a fin de aumentar el ahorro interno, lograr la estabilidad monetaria y mejorar la solidez y competitividad del sistema financiero. Sin embargo, las medidas más importantes tomadas en esta área se orientaron a la promulgación de leyes para el fortalecimiento del sistema financiero, el establecimiento de un tipo de cambio único y flexible, la legalización de las casas de cambio y el saneamiento y posterior privatización de la banca.

<sup>4</sup>Pleitez, Wiliam y Ramos, Carlos G. (1998): “**Reforma Política y Reforma Económica: Los retos de la gobernabilidad democrática**”. FUNDAUNGO, Serie Análisis de la Realidad Nacional 98-1. San Salvador, El Salvador.

<sup>5</sup>Debido a la guerra civil y a las políticas económicas erradas, según el Banco Mundial, seguidas por el gobierno demócrata cristiano (1984-1989), éste dejó de conceder préstamos al país durante la mayor parte de esa década, a excepción de un pequeño préstamo para reconstrucción concedido después del terremoto que asolara gran parte de San Salvador en octubre de 1986.

<sup>6</sup>Para un análisis detallado sobre el papel del BID y el BM en El Salvador, ver: Weinber, Stephanie y Ruthrauff, John (1998): “**Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador**”. CED, FUNDE y SAPRIN El Salvador.

- c) Simplificación de la estructura tributaria de manera que dependiera fundamentalmente del IVA, impuesto sobre la renta y aranceles. Las medidas más importantes fueron la sustitución del impuesto de timbres fiscales por el Impuesto al valor Agregado, la eliminación del impuesto al patrimonio y de algunas exenciones sobre diversos productos y servicios.
- d) Progresiva apertura comercial con el objetivo de facilitar la administración del sistema arancelario. En esta área se avanzó en la desgravación arancelaria al unificar casi la totalidad de los aranceles dentro de un rango del 5 al 35%.
- e) La flexibilización del mercado laboral apuntaba a que los precios relativos de la mano de obra reflejaran la disponibilidad relativa de cada uno de ellos, siendo congruente con su productividad. Se enfatizó en una política de contención de los salarios, sobre todo del salario mínimo.<sup>7</sup>

Concluida la guerra, la participación de los organismos financieros multilaterales en el diseño de la política económica nacional se volvió más determinante. En 1993, cuando el programa de ajuste estaba suficientemente avanzado, el BM y el BID redefinieron sus estrategias para El Salvador, buscando la profundización de las reformas económicas e institucionales con la ampliación de la participación privada en la economía del país. Las políticas centrales de esta estrategia se resumen a continuación<sup>8</sup>:

La “modernización” del sector público (estrategia de reforma del Estado) para garantizar la participación privada en la provisión de servicios públicos, mejorar la gestión del gasto público y el fortalecimiento administrativo del sistema tributario.

El fomento del crecimiento guiado por el sector privado se redujo a completar la privatización del sistema bancario, al desarrollo de la industria de seguros privados y del mercado de capitales, a leves mejoras en la supervisión del sistema financiero y a la ampliación del proceso de privatización de empresas en el área de energía y telecomunicaciones.

En la reducción de la pobreza e inversión en capital humano se hicieron esfuerzos por focalizar servicios primarios de salud y educación básica (con financiamiento del BM y BID).

En gestión ambiental y manejo de los recursos naturales, se proponía el mejoramiento del Catastro y el Registro Nacional de Tierras, aumentar la productividad agropecuaria, crear el marco legal para el manejo de los recursos naturales, preparar una ley nacional de medio ambiente y desarrollar políticas adecuadas sobre el uso de agroquímicos y plaguicidas.

---

<sup>7</sup>Pleitez, W., y Ramos G. Op.cit.

<sup>8</sup>Weinberg y Ruthraff Op. Cit.

Los principales avances se han dado sobre todo en el área de privatizaciones. En otras, como en el fortalecimiento de la gestión ambiental y la modernización del Estado, se avanzó muy poco. En el área social los resultados son más cuestionables, pues a excepción de los programas EDUCO y Escuelas Saludables, donde se observa un relativo esfuerzo dirigido hacia la niñez, no han existido políticas que trasciendan la visión cortoplacista y el carácter compensatorio de los programas sociales que acompañan al ajuste.

## **2.4. Resultados del Programa de Ajuste**

### **A. Situación macroeconómica**

Pese a un relativo reconocimiento del crecimiento y la estabilidad macrofinanciera de la economía salvadoreña durante el primer quinquenio de los noventa, los cuestionamientos son serios sobre la modalidad de estabilización y crecimiento: con altos costos sociales y ambientales, favoreciendo la deformación de las estructuras productivas del país, configurando una economía frágil sustentada en el consumo y las actividades de servicios que muy poco contribuye a forjar capacidades productivas nacionales.

La fragilidad de la economía se refuerza con la dependencia estructural de recursos externos en el proceso de acumulación. En el período anterior a los años ochenta, esta fuente de recursos provenía esencialmente de la exportación de productos agrícolas. Las divisas generadas por este sector constituían la base de la estabilidad financiera y cambiaria que permitía mantener bajos niveles inflacionarios y una relativa estabilidad macroeconómica.

A partir de 1980, los flujos externos comienzan a diversificarse, cobrando creciente importancia las remesas familiares, los préstamos y donaciones: durante el primer quinquenio de los años 90, las remesas constituían cerca del 10% del PIB, el 39% de las importaciones, más del 100% de las exportaciones, el 60% de la inversión bruta y más del 80% del ahorro nacional<sup>9</sup>. Las entradas de capital en concepto de préstamos de medio/largo plazo casi se triplicaron, pasando de US\$ 659.2 millones en 1980 a US\$ 1932.1 millones en 1991. En tanto que las donaciones se multiplicaron por diecisiete en el mismo período<sup>10</sup>.

La economía salvadoreña ha podido presentar importantes logros macroeconómicos en los últimos años como resultado de las reformas estructurales, la relativa estabilidad política y social que siguió a la firma de los Acuerdos de Paz, la ampliación de la inversión y consumo, pero principalmente debido a ese fuerte flujo de dólares en formas de transferencias directas.

<sup>9</sup> Información basada en el estudio del PNUD (1997) "Cambio Estructural, Políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador".

<sup>10</sup> Rubio, Roberto Et. al. (1996) "Crecimiento estéril o desarrollo, Bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador". San Salvador, El Salvador. Algier's Impresores. p.62

En efecto, el PIB, creció a una tasa promedio anual de 6.1% en el período 1990/1995, nivel muy superior al 1.6% del quinquenio anterior y si bien es cierto que el ritmo de crecimiento experimentó una fuerte contracción desde mediados de 1995, mantuvo una tasa promedio anual cercana al 4% en los tres años siguientes. La inflación anual bajó considerablemente, al pasar de más de 25% en el período 1984/1989 a menos del 10% en la presente década. El tipo de cambio se ha mantenido estable; el déficit fiscal ha sido moderado, y se ha registrado un fuerte incremento de las reservas internacionales netas. Tan importante es la magnitud de dólares en poder del BCR, que ha llevado incluso a funcionarios del gabinete económico del gobierno a proponer, como alternativa financiera para el país, la plena dolarización de la economía<sup>11</sup>.

Desde el punto de vista del gobierno y los organismos financieros internacionales, los resultados macroeconómicos constituyen un verdadero éxito y un modelo de aplicación de las reformas económicas. Sin embargo, algunos sectores han criticado seriamente el plan económico del gobierno porque se sustenta en un "crecimiento estéril", que debilita la estructura productiva del país y que depende esencialmente de recursos y dinámicas externas. Si la tasa de crecimiento del PIB per cápita ha sido positiva en los últimos años, ello se debe en buena medida al crecimiento de la demanda, ligada a las remesas y los flujos provenientes de la ayuda internacional<sup>12</sup>.

## **B. Las remesas familiares en la economía de los hogares**

Las remesas familiares han jugado un papel preponderante en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. La política cambiaria establecida en los últimos cinco años -- que ha llevado a fijar el precio del colón respecto al dólar -- sólo ha sido posible por la pervivencia de un flujo permanente de divisas, que se hace visible en forma de transferencias internacionales y en una situación de exceso de liquidez de divisas. Sin embargo, las remesas familiares también han desempeñado un rol fundamental en la amortiguación de los costos sociales que el ajuste y la estabilización han implicado, debido a su fuerte efecto redistributivo que puede representar una transferencia directa para las familias más pobres de la sociedad.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1997, el 14.6% de los hogares salvadoreños reciben remesas, es decir alrededor de 187 mil familias. Según esta misma fuente, el 61% de los hogares receptores de remesas residen en el área urbana y el restante 39% en la rural, con un monto promedio mensual de ¢1,186 para la primera y ¢1,077 para la segunda. Si se relaciona con el costo de la Canasta Básica Alimenticia urbana y rural de 1997 --referente para el establecimiento del salario mínimo--, las remesas recibidas por los hogares urbanos equivalen al 94% del costo de la Canasta Básica Alimenticia Urbana y al 112% del correspondiente a la Canasta Rural, evidenciando su enorme incidencia en la satisfacción de las necesidades fundamentales de los hogares pobres. Este fenómeno se refleja en el comportamiento de los indicadores

<sup>11</sup> Ver: El Diario de Hoy, 15/04/ 99. Sección Tema del Día: "Camino cambiario" p. 6.

<sup>12</sup> Rubio, R. Et al. Op cit.

de pobreza, en la medida en que muchos hogares pobres al ser receptores de remesas aparecen calificados en las encuestas por encima de la línea de pobreza<sup>13</sup>.

Las cifras oficiales sobre remesas familiares son congruentes con los hallazgos de la investigación de campo realizada, ya que las familias receptoras de remesas alcanzan el 19%, superando en importancia a otras fuentes de ingreso como alquileres, pensiones e intereses de ahorro y renta. El 40% de los hogares investigados dijo utilizar la migración de algún miembro de la familia como estrategia de sobrevivencia y para cerca de la mitad de ellos (47%), la estrategia la es indispensable en su economía familiar.

### C. La concentración de la riqueza

Una de las principales características de la economía salvadoreña es la enorme concentración de la riqueza y los activos en un reducido grupo de personas, tendencia reforzada en los últimos años. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1997<sup>14</sup>, el 20% de las familias más ricas concentran el 50% del ingreso total, mientras el 20% más pobre escasamente retiene el 5%.

La precariedad económica es particularmente crítica en el área rural del país. La investigación de campo reveló que en el nivel nacional, el 40% de las familias encuestadas obtienen un ingreso mensual inferior a ¢965, pero en el área rural tal ingreso abarca al 64.6% de hogares, mientras que en el área urbana corresponde al 23.2 % de las familias. Como se muestra en el Cuadro 2, en términos acumulados, el 55.2% de los hogares registraron un ingreso igual o inferior ¢1250, lo cual tiene enorme incidencia sobre el acceso a la canasta básica alimentaria y por consiguiente en las estimaciones de la Línea de Pobreza, pues a partir de estos resultados se podría inferir que los hogares en situación de pobreza, extrema y relativa, serían mucho más que los oficialmente reconocidos.

En general, al observar la estructura de ingresos obtenida a partir de la investigación de campo, se aprecia que si los rangos de ingreso aumentan, la proporción de hogares rurales ubicados en los mismos disminuye. Por ejemplo, en el rango de ingreso superior (3201 colones o más) escasamente se ubicó el 2.6% de las familias rurales, contra 23.5 % de familias urbanas. El ingreso familiar promedio de los hogares urbanos es 2.8 veces mayor que el promedio de los hogares rurales, cifras bastante cercanas al promedio nacional (2.4) reportados en la Encuesta de Hogares de 1997.

<sup>13</sup> La línea de pobreza (LP), constituye una de las metodologías clásicas para la medición de la pobreza. La LP se define a partir de una canasta mínima de alimentos y otros bienes que permite cubrir las necesidades básicas. Esta canasta es valorada a precios de mercado y el resultado constituye la LP. Las familias cuyo ingreso per capita es inferior a la LP son pobres y aquellas cuyo ingreso no alcanza a cubrir la canasta de alimentos son indigentes.

<sup>14</sup> Ver: Moreno, Raúl (1999): *Más allá de la santa estabilidad macroeconómica: los desequilibrios sociales y ambientales. Desafíos para el próximo quinquenio*, Alternativas para el Desarrollo, No. 57, enero-febrero, San Salvador.

**Cuadro 2**  
Ingreso familiar de hogares encuestados (colones)

Rangos de Ingreso	Número de familias			Porcentaje			Porcentaje total acumulado
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	
Menos de 965	66	126	192	23.2	64.6	40.0	40.0
Entre 966 y 1250	53	20	73	18.6	10.3	15.2	55.2
Entre 1251 y 1925	27	24	51	9.5	12.3	10.6	65.8
Entre 1926 y 2500	32	9	41	11.2	4.6	8.6	74.4
Entre 2501 y 3200	40	11	51	14.0	5.6	10.6	85.0
3201 o más	67	5	72	23.5	2.6	15.0	100.0
<b>Total</b>	<b>285</b>	<b>195</b>	<b>480</b>				

FUENTE: Elaboración propia con base en el estudio de campo "Estrategias de sobrevivencia con participación infantil y acceso a beneficio de las políticas de ajuste estructural"

La situación de ingreso de los hogares investigados es aun más crítica cuando se relaciona con otras variables como la Tasa de Dependencia Económica<sup>15</sup>, que para más de la mitad de las familias encuestadas es superior a los 3 miembros por persona ocupada, superior al promedio nacional de 1.8 dependientes por empleado.

**Cuadro 3**  
Tasa de Dependencia Económica de hogares encuestados

Número de dependientes	Número de familias	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	40	8.3	8.3
2	95	19.6	27.9
3	112	23.1	51.0
4	90	18.6	69.6
5	63	13.0	82.6
6	38	7.9	90.5
7	20	4.1	94.6
8 o más	26	5.3	100.0
<b>Total</b>	<b>484</b>		

FUENTE: Elaboración propia con base en el estudio de campo "Estrategias de sobrevivencia con participación infantil y acceso a beneficio de las políticas de ajuste estructural"

#### D. Participación de los salarios en el valor agregado

Un estudio realizado por FUNDE en 1997, encontró que en el proceso de producción de la economía salvadoreña el valor agregado se distribuye de forma muy inequitativa entre los agentes que la generan, ya que las remuneraciones a los trabajadores representan apenas el 32% del valor agregado de 1990, mientras que el 68% restante se reparte como ganancias

<sup>15</sup> La Tasa de Dependencia Económica representa el número promedio de personas que dependen económicamente de otro miembro del hogar que se encuentra empleado.

brutas al productor.<sup>16</sup> El estudio señala que las ganancias brutas al productor eran equivalentes a tres veces el total de las exportaciones del país de 1990 y a cerca de siete veces el total de las recaudaciones impositivas del mismo año.

En términos reales, los salarios no han experimentado incrementos sustanciales<sup>17</sup>. En el período comprendido entre 1990 y 1997 los salarios mínimos reales para los sectores Industria, Comercio y Servicios apenas crecieron 0.3% y para el sector agropecuario un 0.1%. Lo anterior se da en el marco de un notable crecimiento de la economía que, medida a través del PIB real, creció a una tasa promedio anual de 5.3%. En el caso de los empleados públicos, se observa una alta concentración de plazas en los rangos salariales más bajos. Para 1997, el 41.4% de los trabajadores del sector público recibían un salario mensual igual o menor a los 2,800 colones, mientras que el 3% de empleados recibían salarios superiores a ₡7,400.

### **E. Evolución de la pobreza en El Salvador**

El alto grado de desigualdad en la distribución de los ingresos ha influido en la situación de pobreza que afecta a la mitad de las familias salvadoreñas. Diversas fuentes coinciden en señalar que durante la década de los ochenta la pobreza aumentó considerablemente<sup>18</sup>. Según USAID, en El Salvador la pobreza urbana se incrementó de 50% en 1976 a 61% en 1988. De acuerdo a CEPAL, entre 1980 y 1990 el porcentaje de población en situación de pobreza pasó de 68% a 74% y el porcentaje población en extrema pobreza pasó de 51% a 56%. Las estadísticas oficiales también reportan un importante incremento de la pobreza urbana al pasar del 47% en 1985 al 55.2% en 1989 y una extendida pobreza rural que alcanzaba el 63% a mediados de esa década.

En la década de los noventa, la información oficial disponible indica que entre los años 1992/1997 la pobreza total disminuyó 10.7%, al pasar del 58.7% al 48% y la pobreza extrema pasó del 31% al 29.5%. Sin embargo, algunos estudios han señalado que la disminución de la pobreza observada entre 1991 y 1996, obedeció principalmente a la disminución de la pobreza urbana, debido a que en el sector rural ésta se redujo marginalmente en apenas 1.4%, muy por debajo del 10.9% registrada en el área urbana<sup>19</sup>.

En el caso salvadoreño, diversos estudios han señalado que en el comportamiento de la pobreza, además de la distribución de ingresos, son también relevantes la distribución de la tierra, el acceso e incorporación a los mercados de trabajo y financiero, así como los esfuerzos en materia de educación y salud, entre otros.

<sup>16</sup> Moreno, Raúl y Góchez, Roberto (1997): "Consideraciones sobre el ajuste salarial. Notas sobre el mercado de trabajo", Actualidad Económica, FUNDE, Boletín mensual No.7. Junio/julio.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Citado por Segovia, Alexander. (1997) "Cambio estructural y políticas macroeconómicas en El Salvador". Estudio encargado por el PNUD- El Salvador.

<sup>19</sup> Segovia, A. (1997) Op, cit

El crecimiento económico de los últimos años, ha sido menos perceptible en el área rural del país: en 1997, de cada 100 hogares pobres 62 correspondían al área rural. La evolución y profundidad de la pobreza rural coincide con el estancamiento relativo sufrido por el sector agropecuario, que se manifiesta por una tasa de crecimiento promedio de 1.2% en lo que va de la década, bastante inferior al crecimiento global de la economía en su conjunto<sup>20</sup>.

La participación del agro en el PIB se ha reducido del 16.5% en 1991 al 12.8% en 1998, afectando significativamente el crecimiento económico nacional y, sobre todo, a los encadenamientos que genera con los demás sectores de la economía<sup>21</sup>, repercutiendo en la escasa generación de empleos, en la disminución de los ingresos y en la extensión de la pobreza en el sector. Adicionalmente, el país presenta otros graves desequilibrios en términos de educación, salud y vivienda. Según la Encuesta de Hogares de 1997, para ese año la tasa media de analfabetismo nacional para mayores de 10 años alcanzó al 20% de la población; la tasa de escolaridad promedio apenas alcanzó 4.8 grados aprobados, mientras que la tasa neta de escolarización del nivel básico alcanzó al 80.2% de la población.<sup>22</sup>

En vivienda existen grandes déficits tanto por la cantidad de unidades habitacionales como por la dotación de servicios básicos. Según CASALCO el déficit habitacional alcanza las 600,000 viviendas y se incrementa en 30,000 unidades anualmente.<sup>23</sup> La encuesta de hogares de 1997 reporta que únicamente el 53% de viviendas rurales poseen servicio de energía eléctrica y que el 62% de las viviendas a nivel nacional recibe agua por cañería.

En términos ocupacionales, a pesar de que las cifras oficiales reportan una tasa de desocupación relativamente baja (8% en 1997), un 47% de los ocupados en el área urbana trabaja en el sector informal, y el restante 53% en el sector formal; el 60% de los ocupados en el sector formal tiene cobertura de seguridad social, mientras que en el sector informal únicamente 5%, con una tasa de dependencia económica de 1.6 personas en el área urbana y 2.1 en el área rural. A lo anterior hay que agregar que las estadísticas sobre empleo en El Salvador, tradicionalmente han invisibilizado el fenómeno del trabajo infantil y el aporte que da a la economía familiar, así como la incorporación, a temprana edad, de crecientes contingentes al mundo laboral, alterando de forma dramática las verdaderas dimensiones del trabajo informal en el país.

<sup>20</sup> CDR (1998) "Lineamientos para una estrategia de desarrollo rural". Documento para Consulta, San Salvador.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> La tasa neta de escolarización del nivel básico (primero a noveno grado) relaciona al total de menores de 7 a 15 años de edad que asisten a la escuela, con el total de población comprendidas en esas edades.

<sup>23</sup> Citado por Rubio. Et al. Op. Cit.

### **III. Las políticas sociales en la década de los noventa en El Salvador**

#### **3.1 Tendencias Generales.<sup>24</sup>**

En el análisis de los impactos de las políticas macroeconómicas sobre la niñez es preciso tener presente las deficiencias y tendencias de las políticas sociales. Esto nos ubica en el círculo intermedio del esquema de análisis expuesto en el primer capítulo ( ver Fig. 1)

En el marco de las políticas de estabilización y de ajuste estructural en el país, la política social se orientó a aspectos específicos como la reconstrucción, atención a grupos vulnerables, servicios básicos, reducción de pobreza y otros, trayendo como consecuencia un carácter focalizador en su implementación.

Es así como surgen el Fondo de Inversión Social (FIS) y la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN), tratando de contrarrestar los efectos perjudiciales causados por la implementación de los PAE y PEE. Sin embargo, dichas instituciones empezaron a ser financiadas con recursos externos otorgados al país, en calidad de préstamos, por parte del BID y del BM, volviendo más frágil su sostenibilidad actualmente.

La orientación prioritaria era desarrollar una estrategia antipobreza, aplicable en tres etapas:

1. En el corto plazo, se proponía lograr un crecimiento de base amplia y el mantenimiento de redes de seguridad social que viabilizaran el ajuste y aliviaran la pobreza.
2. Para el mediano plazo, se proponía un mayor énfasis en el desarrollo de "Capital Humano". Ampliar el acceso a servicios básicos de salud y educación, lo que implicaba la realización de una serie de reformas en las instituciones a cargo de proveer estos servicios (Instituto Salvadoreño de Seguridad Social ISSS, Instituto Nacional de Pensionados Públicos INPEP, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud).
3. En el largo plazo, como resultado de la supuesta productividad fruto de las reformas estructurales, se tendría un crecimiento sostenido de base amplia, que propiciaría una distribución más equitativa del ingreso, consiguiendo así reducir la pobreza y aumentando la equidad.

---

<sup>24</sup> Este apartado (3.1) se ha desarrollado en base al artículo publicado en Alternativas para el Desarrollo. No. 59 FUNDE.: "Reforma Económica y Política Social en El Salvador". José Angel Tolentino. Págs. 13-23

La política social, concretada en el presupuesto de la nación, ha tenido las siguientes características:

## **A. Educación**

Se hace énfasis en el apoyo a la educación parvularia y primaria. En el cuadro 4 se puede comprobar como estos dos montos van en aumento y son superiores con relación al resto. La educación superior es de las más descuidadas, aún la educación no formal tiene mayor importancia. Se da más prioridad a la preparación de mano de obra técnica, que a la preparación más intelectual de la población.

Para el año de 1997, el ministerio de educación en la política expuesta en la elaboración del presupuesto reconoce un 85% de cobertura para el primer grado, mientras que para el noveno grado fue sólo de un 33% y apenas el 18% termina la educación media. Con este panorama el porcentaje que accede a una educación superior es mínimo.

Una mayor cobertura en los niveles primarios es importante, pero no se logra cumplir con la estrategia de fortalecer el “capital humano” y tal nivel educativo no permite tener una mano de obra lo suficientemente preparada para participar en un ambiente globalizado y competitivo.

Para ampliar la cobertura en niveles medios se impulsa la reforma curricular y la capacitación a docentes, en coincidencia con el proceso de una reforma educativa cuya efectividad cuenta con posiciones encontradas. Aún es demasiado reciente su implementación como para hacer aseveraciones, sin embargo redujo los años de estudio de la educación media; las opciones también se volvieron más generales (técnico y académico); se modificaron los contenidos de las diferentes materias en todos los niveles educativos hasta llegar al superior; se modificó el diseño normativo y legal para la apertura de centros educativos privados. Todo en correspondencia con los rubros de descentralización y modernización que se pueden observar en el cuadro 4.

Para 1998, el monto destinado a educación media fue de \$157,540,020, de los cuales una parte se cubrió con préstamos del BCIE (\$500,000, para ese año), sobretodo la educación vocacional. El resto se destinó a enseñanza tradicional.

El rubro de modernización fue cubierto en su mayoría por préstamos del BCIE y destinado a capacitación, proveer materiales educativos a parvularia, rehabilitación de escuelas EDUCO, apoyo logístico a estas escuelas, mobiliario y equipo de oficinas del MINED, capacitación a padres y docentes del programa EDUCO, transferencia de fondos a consejos directivos escolares, estudios, logísticas, apoyo al programa de escuela saludable y otros.

## Cuadro 4

### Presupuesto General en el rubro de Educación. 1996-1998

UNIDAD PRESUPUESTARIA	1996	1997			1998		
	Fondo general	Fondo general	Prestamos externos	Total	Fondo general	Prestamos externos	TOTAL
Dirección y Admón institucional	231,799,220	170,721,065		170,721,065	172,734,105		172,734,105
Educación parvularia	174,508,195	191,617,695		191,617,695	192,378,625		192,378,625
Educación básica	1,207,818,765	1,351,786,285		1,351,786,285	1,451,842,010		1,451,842,010
Educación media	143,517,740	142,110,050		142,110,050	157,540,020		157,540,020
Educación superior no universitaria	5,595,475	5,790,880		5,790,880	5,385,280		5,385,280
Educación no formal	19,286,645	13,889,730		13,889,730	13,817,810		13,817,810
Servicios culturales nacionales	78,451,400	72,997,775		72,997,775	70,051,170		70,051,170
Apoyo a instituciones adscritas	187,251,300	198,741,155		198,741,155	204,688,055		204,688,055
Infraestructura educativa	12,405,240	2,700,000		2,700,000	1,800,000		1,800,000
Infraestructura cultural	25,510,000	14,200,000		14,200,000	18,000,000		18,000,000
Modernización de la educación		18,529,200	263,425,800	281,955,000	30,053,500	403,760,055	433,814,055
<b>TOTAL</b>	<b>2,086,143,980</b>	<b>2,183,083,835</b>	<b>263,425,800</b>	<b>2,446,509,635</b>	<b>2,318,290,575</b>	<b>403,760,555</b>	<b>2,722,051,130</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados en el Presupuesto General de la Nación, diferentes años.

## B. Salud

En términos generales esta política ubica sus fines en los siguientes ejes:

- Mejorar la atención y cobertura del servicio de salud haciendo énfasis en las enfermedades inmunoprevenibles y el mejoramiento de la salud mental de la población.
- Reducción de los diferentes indicadores de mortalidad materno infantil y desnutrición. Así como focalizar la atención a grupos vulnerables.
- Participación en el control de la calidad del agua, suelo, aire, además sobre desechos sólidos, industriales y agroindustriales y otro tipo de contaminantes tanto físicos, químico y radiaciones en el medio ambiente.
- Ampliar, conservar y readecuar la infraestructura de la red de establecimientos de salud a nivel nacional.

**Cuadro 5**  
Presupuesto General en el rubro de Salud. 1996-1998

UNIDAD PRESUPUESTARIA	1996	1997	1998
	Fondo general	Fondo general	Fondo general
Dirección y Administración institucional	86,833,495	78,630,000	73,569,145
Atención preventiva de la salud	288,818,940	377,837,070*	342,273,785*
Recuperación de la salud	167,874,135		
Salud ambiental	68,606,155	63,235,000	64,095,540
Apoyo a instituciones adscritas	669,689,890	779,015,295	822,309,815
Desarrollo de la infraestructura	35,995,000	19,100,250	24,145,700
<b>TOTAL</b>	<b>1,317,817,615</b>	<b>1,317,817,615</b>	<b>1,326,393,985</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados en el Presupuesto General de La Nación diferentes años.  
\*Los rubros de Atención Preventiva de la Salud y de Recuperación de la Salud a partir de 1997 se convierten en una sola unidad: Promoción y Fomento de la salud, por eso sólo aparecen una cifra, que engloba ambas unidades. La estructura base tomada fue la de 1996. Estas aclaraciones en la estructura del presupuesto parten de un supuesto institucional para facilitar el estudio, falta comprobar con la entidad pública correspondiente si las unidades han sido modificadas y englobadas de esa manera.

Si los ejes se trasladan y se ven en el cuadro 5, es evidente la importancia dada a la salud preventiva, donde puede caber el mejoramiento de algunos indicadores en cuanto a mortalidad materno infantil, dado el impulso reciente a la realización de campañas de vacunación. Según las estadísticas del Informe de Desarrollo Humano, existe un aumento de personas que no tienen acceso a salud, pasando de 2 a un 3 por cada mil, y la mortalidad en menores de 5 años ha disminuido, aunque sigue siendo una cantidad alta, de 40 por cada mil, según estimaciones de 1995.

En cuanto a los otros dos ejes, a parte que la importancia es menor, pues tienen menos asignación presupuestaria, los resultados no han sido muy positivos, dado que los niveles de contaminación del agua como del ambiente en general siguen siendo crecientes.

Se reconoce una baja cobertura de los servicios de saneamiento básico en la población del área rural y urbano marginal, así como deficiente vigilancia y control de calidad del agua y de los alimentos, vinculada a prácticas inadecuadas de limpieza, higiene y sanitarias por parte de la población. Al respecto no solamente es responsabilidad de la población sino también del deficiente servicio de agua potable. En 1996, la asignación presupuestaria estaba orientada a mejorar la cobertura en el suministro de agua sanitariamente segura para el consumo humano, esta se mejoraría en un 30% en la zona rural y en un 90% en la zona urbano marginal.

Ese mismo año se proponía aumentar en un 85% la cobertura por servicios de saneamiento sanitario, con énfasis en la zona rural, control del cólera y de otras enfermedades diarreicas; así como disminuir en 30% la prevalencia e incidencia de las enfermedades gastrointestinales. El monto asignado a este rubro de saneamiento ambiental es de ¢68,606,155, de los cuales sólo ¢7,201,250 estaban destinados a ejecutar proyectos de abastecimiento de agua, letrización y obras de saneamiento, construcción y equipamiento de establecimientos de salud.

Por parte del Estado se reconoce la situación de deficiencia en que se encuentran la infraestructura de los establecimientos de salud y la carencia de equipo adecuado para el desarrollo de los programas de atención para la población. El monto asignado para mejorar esta situación en 1996 fue de ¢35,995,000; en 1997 se redujo a ¢19,100,250 colones y en 1998 sube un poco hasta los ¢24,145,700.

Existe prioridad en apoyar el proceso de modernización que implica una reforma estructural y descentralización administrativa del sector. Como instrumento para ejecutar dichas reformas se apoya la departamentalización de los servicios de salud.

No se reconoce deficiencia en la prestación de servicios en la red hospitalaria nacional, aunque se reconoce que hay una mayor demanda de servicios. Es necesario tomar en cuenta que la población también crece y que es necesario siempre dar una mayor cobertura.

### **C. Trabajo y previsión social**

Según el Presupuesto General, la política persigue “dar seguimiento al proceso de modernización de leyes y normas laborales que han sido reformuladas en materia de Ley de Aprendizaje y Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo”.

Además, se plantea realizar investigaciones y estudios socioeconómicos que permitan establecer nuevas tarifas de salarios mínimos en concordancia con el costo de la vida. Sin embargo, a lo largo de toda la década pasada no existió una propuesta de modificación del nivel mínimo salarial y pequeñas modificaciones se han dado a partir de decretos del poder ejecutivo sin mayor explicación.

Las asignaciones presupuestarias tienen el fin de “fomentar, vigilar y difundir entre los trabajadores los derechos y deberes que como clase trabajadora les asiste”, así como fortalecer las acciones preventivas para evitar los riesgos profesionales. Pero si contrastamos esto con el cuadro 6, los montos asignados son muy pequeños.

Las acciones de carácter preventivo de riesgos profesionales se quedan a nivel de gestión, encuestas, estudios y algunas visitas e inspecciones a las industrias. En cuanto a recreación, las acciones se concentran en aprobar solicitudes de acceso a centros recreativos y algunas actividades deportivas, pero esto es mínimo en relación con los objetivos.

Para lograr hacer acciones que lleven a reducir los niveles de desempleo y subempleo y ejercer un papel efectivo entre la oferta y la demanda laboral tendría que profundizarse en el desarrollo de investigaciones y construcción de indicadores que lleven a una cuantificación real del desempleo, asimismo incorporar los diferentes sectores: mujeres, niños y niñas, obreros, comerciantes y otros.

**Cuadro 6**  
Presupuesto General en el rubro de Trabajo y Previsión Social 1996-1998

UNIDAD PRESUPUESTARIA	1996	1997	1998
	Fondo general	Fondo general	Fondo general
Dirección y Administración institucional	9,502,725	17,201,410	16,390,090
Asistencia laboral	2,734,100	3,276,915	18,797,930**
Vigilancia y cumplimiento de leyes laborales	3,381,800	4,735,325	
Fomento de empleo	1,887,170	7,095,365*	
Previsión social	2,741,665		
Apoyo a instituciones adscritas	8,858,960	8,858,960	11,866,965
Infraestructura física			4,100,000
<b>TOTAL</b>	<b>29,106,420</b>	<b>41,167,975</b>	<b>51,154,985</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados en el Presupuesto General de La Nación diferentes años.

\*Para este año El Fomento de Empleo y la Previsión Social se agrupan en un solo rubro llamado Previsión social y Gestión de Empleo, por eso el monto es global. La estructura base tomada fue la de 1996

\*\* Para este año las unidades de Asistencia Laboral, Vigilancia y cumplimiento de leyes laborales, Fomento de Empleo y Previsión Social se reducen a una sola, llamada unidad de Servicios Laborales, por eso el monto es global. La estructura base tomada fue la de 1996. Estas aclaraciones en la estructura del presupuesto parten de un supuesto institucional para facilitar el estudio, falta comprobar con la entidad pública correspondiente si las unidades han sido modificadas y englobadas de esa manera.

El apoyo subsidiario se da a instituciones como INSAFOCOOP, para 1996 con un monto de ¢3,822,600 y se constituye un fondo de protección de lisiados, para gastos de funcionamiento, por ¢5,036,360, aunque no se explícita la institución que recibe dicho apoyo. Para 1998 este rubro de lisiados aumenta hasta 8,016,800 colones.

En este mismo año se incluye el trabajo que se debe hacer en otros departamentos, de ahí la necesidad de infraestructura, y la incorporación de esta unidad en el presupuesto para la construcción de oficinas en Sonsonate y Zacatecoluca y para mejorar algunos centros recreativos.

## D. Vivienda

El gobierno salvadoreño se propuso combatir la marginalidad, otorgar financiamiento para propiedad y el mejoramiento de viviendas, fomentar y posibilitar el crecimiento ordenado en el territorio nacional fortaleciendo a los gobiernos locales y brindándoles asistencia técnica.

**Cuadro 7**

Presupuesto General en el rubro de Vivienda. 1996-1998

UNIDAD PRESUPUESTARIA	1996	1997	1998
	Fondo general	Fondo general	Fondo general
Dirección y Administración institucional	11,899,290	11,939,050	11,459,230
Desarrollo urbano y regional	11,566,635	6,660,630	6,438,795
Promoción habitacional	16,565,140	15,419,635	14,687,025
TOTAL	40,031,065	34,019,315	32,585,050

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados en el Presupuesto General de La Nación diferentes años.

Al ver el Cuadro 7, en 1996 los fondos destinados a cubrir la demanda de legalización de parcelaciones ocupadas y el mejoramiento en las condiciones de habitabilidad de las viviendas, proyectó beneficiar a 4,000 familias, correspondiendo en promedio 4,141 colones a cada familia. En 1997 la meta fue parcelar 4,224 viviendas, con lo cual el monto promedio correspondiente a cada familia fue 3,650 colones. En 1998, se proyectó beneficiar a 5,848 familias, con una asignación de 14,687,025 colones, con lo cual a cada familia le correspondió 2,511.5 colones. Tales promedios indican un tipo de habitación muy pequeña, con sus consecuencias de hacinamiento y sanidad mental para niñas y niños así como para las personas adultas.

La política de vivienda pretende evitar la marginalidad, pero con las asignaciones hechas para la compra de predios se evidencia que la ubicación de estos es de tipo marginal por la sanidad ambiental, por la salubridad y por las dimensiones físicas con que cuenta cada familia, así como la distancia respecto al centro de las ciudades. Además para estas viviendas los materiales suelen ser cartones, láminas usadas y otros.

### **3.2 Acceso a beneficio de las políticas gubernamentales: conclusiones de un estudio de campo.**

Los beneficios de la aplicación de los PAE a los que las familias reportan menor acceso son la competitividad, estabilidad laboral o comercial, capacidad para producir, acceso a vivienda y teléfono, capacidad para costear los servicios de

electricidad y teléfono, capacidad de los ingresos para costear alimentación y sobre todo recreación, acceso a créditos y capacidad para pagar los mismos.

Las familias reportan un beneficio mediano en lo que respecta a las ganancias que resultan del negocio o trabajo, capacidad para costear educación, salud, transporte y agua.

El acceso a educación, salud, transporte, agua, electricidad y la capacidad para costear vivienda constituyen los beneficios a los que existe mayor acceso para las familias.

Un tercio de las familias (31.9%) reporta haber tenido que buscar otra fuente de ingreso por pérdida del trabajo.

Puede apreciarse que de los beneficios ofrecidos, las familias están realmente obteniendo un mejor acceso a servicios importantes, sin embargo, la ganancia no parece significar mucho si la capacidad para costearlos es poca. Aparentemente se destina parte prioritaria de los ingresos a cubrir los gastos de vivienda, dejando poco para otras necesidades vitales como alimentación, recreación y medianamente cubrir educación, salud, agua y transporte. El incremento en las ganancias y salarios no se ha traducido en mejores condiciones de vida en lo que respecta a cubrir las necesidades básicas. La capacidad presente de producir y competir de las familias no parece prometer llevarle a condiciones para ubicarse, y mucho menos con ventaja, en un mercado agresivo como el que se propone para el desarrollo económico del país.

#### **A. Comparación del acceso y capacidad para costear servicios según sector laboral y nivel de ingreso de las familias.**

El acceso a los servicios es mayor que la capacidad para costearlos. Las familias del sector rural están en desventaja significativa en el acceso a servicios si se les compara con las familias de los sectores formal e informal. Asimismo, igual desventaja tienen en la capacidad para costear servicios si se le compara con el sector formal, como también lo están las familias que combinan esfuerzos en los sectores rural e informal si se les compara con los sectores formal o con el formal e informal combinados. En general, las familias del sector rural y las que combinan el sector rural con ocupaciones dentro del sector informal se encuentran en desventaja respecto a las del sector formal, informal o sus combinaciones.

Al analizar los servicios desde la condición del nivel de ingreso familiar, se encontró que las familias de ingreso menor a ¢965.00 están en desventaja significativa de capacidad para costear servicios comparadas con las familias de ingresos superiores, y las familias de ingreso entre ¢966.00 y ¢1250.00 están en desventaja significativa respecto a aquellas cuyo ingreso supera los ¢3,200.00. Esto resulta preocupante, si se considera que los niveles de ingreso

familiar aquí registrados no alcanzan el nivel identificado por la PDDH como mínimo para sobrevivir dignamente; por tanto, aún entre estas familias en situación vulnerable, la de los dos niveles de menor ingreso resulta estar en desventaja significativamente mayor para costearse servicios indispensables.

## **B. Comparación del acceso a beneficios de la aplicación de las PAE (excluyendo el acceso a servicios básicos) según sector laboral y nivel de ingreso de las familias.**

El acceso a los beneficios de la aplicación de las PAE, según el análisis de los datos, es significativamente diferencial, tanto si se considera el sector ocupacional como el nivel de ingreso de las familias. Lo que nos da como resultado que por nivel ocupacional el acceso a beneficios es mayor que a nivel de ingresos.

Las familias de los sectores informal y rural están en desventaja significativa en el acceso a los beneficios de la aplicación de las PAE cuando se les compara con las que se ocupan en el sector formal; también las familias que combinan el sector informal con el rural se encuentran en desventaja significativa comparadas con las que se ocupan en los otros sectores.

Las familias con ingresos inferiores a los ¢965.00 están en desventaja significativa en el acceso a los beneficios de la aplicación de las PAE respecto a las familias de ingresos superiores. Asimismo, las familias de ingresos menores a los ¢1,250.00 tienen un acceso significativamente menor a tales beneficios comparadas con las que ganan arriba de ¢2,500.00.

En síntesis, las familias en condiciones más precarias, ya sea por el nivel de ingreso o por el sector ocupacional, son las que tienen menor acceso a los beneficios de la aplicación de las PAE. Los sectores más vulnerables tienen el menor acceso a los beneficios y pagan los costos sociales más altos.

## **C. Estrategias de sobrevivencia familiar y participación infantil según sector laboral, nivel de ingresos y acceso a los beneficios de la aplicación de las PAE.**

Se realizaron una serie de análisis sobre las estrategias de sobrevivencia familiar y el aporte del trabajo infantil a las mismas, según el sector laboral, nivel de ingresos y acceso a beneficios. El nivel de ingresos y el sector laboral tienen un nivel significativo de influencia en las estrategias de sobrevivencia familiar, siendo de mayor peso el nivel de ingresos y luego el sector laboral. El acceso a los beneficios, no es muy significativo en su poder de explicación de las estrategias de sobrevivencia. Es importante recordar que el acceso a los beneficios es diferencial, según el nivel de ingresos y el sector ocupacional.

Según los datos, existe una correlación negativa significativa entre el acceso a los beneficios de la aplicación de las PAE y el trabajo infantil: a menor acceso, mayor tendencia a que los niños y niñas trabajen como aporte a la sobrevivencia familiar.

El acceso a los beneficios por sí solo (cuando se controlan las otras dos variables) no mantiene una correlación significativa con las estrategias, pero el acceso a los beneficios tiene una correlación estadísticamente significativa con el nivel de ingresos y con el sector ocupacional familiar.

La correlación del trabajo infantil resulta ser significativa con el acceso al beneficio de las políticas y con el sector ocupacional de la familia. El trabajo infantil como estrategia de sobrevivencia muestra una correlación negativa con el acceso a los beneficios de las PAE, sin embargo ésta no llega a ser estadísticamente significativa cuando se controlan las otras dos variables.

## **IV. Políticas para la infancia**

---

### **4.1. General**

Para evidenciar el impacto de la política macroeconómica es necesario revisar las políticas con énfasis en mejorar la situación de la niñez. Con esto, nos ubicamos en el último círculo concéntrico.

En el capítulo anterior se hizo una reseña de las políticas sociales en general, señalándose los cambios producidos con la implementación de los PAE y PEE. El acento focalizador se concentró en la rama de Educación y de esa forma se impulsó la reforma educativa y el programa EDUCO. En salud se acentuó el área de prevención de enfermedades y la disminución de algunos índices de mortalidad materno infantil y desnutrición, aunque no se ejecutó ningún programa en particular para ello, a excepción de las campañas de vacunación.

### **4.2 Programas modelos: EDUCO y Escuelas Saludables**

#### **A. El programa EDUCO**

La política educativa que aplica el gobierno está dirigida a crear un sistema educacional como instrumento eficaz para promover el desarrollo económico y social del país, mediante la formación del capital humano con niveles más efectivos de productividad y de capacidad. Este planteamiento parte del presupuesto de que al estimular el desarrollo personal se incrementará el nivel de ingresos y la calidad de vida de la población.

La estrategia del gobierno para el sector educacional se basa en tres elementos fundamentales:

- Focalización en educación básica. La mayoría de los recursos humanos, materiales y financieros, deben concentrarse en el aumento de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar y básica hasta sexto grado, especialmente en aquellas zonas rurales donde hoy no existen servicios educativos.
- La descentralización de los servicios y la participación de las comunidades, y
- La prestación, por intermedio del sector privado, de los servicios que éste puede ofrecer en forma más eficiente.

En noviembre de 1990, luego de un importante esfuerzo investigativo sobre el desarrollo de la educación y la participación de la comunidad, especialmente la

rural, se tomó la decisión de oficializar un modelo en el cual la comunidad realizara la gestión en el nivel local.

En el plano legal se determinó la conformación de las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), grupos comunales responsables del servicio educativo a nivel local, con el compromiso del Estado de proporcionar capacitación, seguimiento, orientación y fondos. Las ACE realizarían la gestión en el nivel local, contratación de educador, compra de material gastable y garantizarían la matrícula e infraestructura.

A inicios de 1991, se preparó un proyecto pequeño como experiencia piloto para poner a prueba los procesos de capacitación y de administración. UNICEF apoyó económicamente la experiencia denominada proyecto de Ampliación de Servicios Educativos, transformado en su etapa de seguimiento como Programa EDUCO: Educación con Participación de la Comunidad.

Se preparó y negoció un préstamo con el Banco Mundial, con el que más tarde se ejecutó el programa EDUCO.

La ejecución del programa inició en 263 espacios educativos creados en escuelas ampliadas y escuelas reabiertas luego de haber concluido la guerra y en escuelas instaladas en casas comunales.

A partir de 1993 y después de largas jornadas de reflexión, de observaciones, entrevistas y discusiones sobre cómo capacitar más adecuadamente al educador de EDUCO, se decidió que los maestros debían tener todas las características de un promotor social.

Un componente del Programa EDUCO son las **escuelas de padres**, estrategia educativa que contribuye a desarrollar la Junta Directiva de la ACE, padres de familia, alumnos, líderes comunales y todos los miembros de la comunidad con el propósito de posibilitar que los padres y madres, reales o potenciales, desarrollen aprendizajes y habilidades que los ayuden a desempeñar su rol, validarse como personas y mejorar su comunidad.

Otro componente son las **aulas alternativas** que atienden a dos o más grados que tienen baja matrícula, las cuales trabajan en forma simultánea y a la vez en forma separada. La estrategia permite el fortalecimiento de la calidad educativa y contribuye a disminuir la deserción, repitencia y sobre-edad.

Las aulas de **educación especial**, constituyen una estrategia de atención con la cual se pretende dar cobertura a la población infantil del área rural, con el objetivo de brindar atención educativa a la población infantil con necesidades educativas especiales.

El **Teleaprendizaje** consiste en crear y facilitar en los terceros ciclos del área rural, la utilización de programas televisivos y material impreso que facilite experiencias de aprendizaje. Con esta estrategia se busca mejorar la calidad de la educación, no sólo en escuelas del programa EDUCO, sino también del sistema regular entre ellos, escuelas modelos y centros penales. En su fase piloto, el proyecto involucra a 4 centros educativos que atienden tercer ciclo, en los cuales participan 16 maestros, beneficiando a una población de 473 estudiantes de séptimo grado.

En la actualidad el Programa EDUCO atiende a 193,920 niños desde parvularia hasta séptimo grado de educación básica, en 6,060 secciones. Además está ofreciendo empleo a 4,196 maestros.

En 1997, de 1,759 comunidades el 90% realizan Escuelas de Padres y Madres, beneficiando a 47,610 padres y madres del Programa EDUCO.

A finales de 1995 se inició el proyecto piloto de aulas alternativas a nivel nacional, involucrando a 23 maestros y 644 alumnos. En 1997 la demanda de la estrategia de Aulas Alternativas fue solicitada por 1,043 centros educativos tanto regulares como del programa EDUCO, beneficiando a 1,300 maestros y 36,400 alumnos del área rural a nivel nacional.

Este programa ha sido reconocido y premiado por el Banco Mundial y UNICEF. A nivel institucional y de la sociedad en general, EDUCO es de aceptación gracias a los resultados concretos de incremento de la cobertura en la zona rural, la presencia de la mayoría de los maestros durante toda la semana en la comunidad, las buenas relaciones entre maestros y padres de familia. Asimismo, ha contribuido a la creación de un servicio de educación parvularia, a expandir la educación básica, el empleo y capacitación de maestros, la participación de las comunidades más pobres del país y a proveer servicios de forma descentralizada

Se ha logrado participación de la comunidad, se ha facilitado la administración educativa en el nivel local y propiciado mecanismos de gestión con otras instituciones locales como ONG's. Aunque el MINED reconoce que faltan esfuerzos en materia de educación al interior de las ACE para lograr mayor democratización, los procesos de capacitación son muy limitados y se ocupan, especialmente, de la gestión administrativa.

El programa EDUCO se vislumbra como una estrategia apropiada de provisión de los servicios en el área rural, ya que garantiza una participación directa de los padres en la administración y está al servicio de las personas que residen en el área rural.

El significado cualitativo del Programa EDUCO es llevar la educación a niños y niñas que quizás de otra manera no podrían realizar estudios básicos, eso por un

lado y por otra parte, las ACE están constituyendo una forma de hacer partícipes a los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos y de ellos mismos.

### *Problemas*

- Falta de monitoreo y seguimiento administrativo permanente de las ACE.
- Falta de simplificación de algunos procedimientos financieros que dificultan o retrasan las transferencias a las ACE.
- Falta de personal en las unidades de capacitación del Ministerio de Educación, para responder a las necesidades de capacitación del Programa y del resto del sistema.
- La ausencia de incentivos y registro de los docentes.
- Inasistencia a reuniones, problemas para acordar horarios, falta de información sobre funciones (es especial del tesorero) y malas interpretaciones sobre el manejo de fondos, son las principales dificultades reportadas por los entrevistados tanto en las ACE, como en los CDE (Consejos Directivos Escolares). Específicamente en algunas ACE, además, son relevantes los conflictos entre maestros y los miembros de la asociación.<sup>25</sup>
- El director y maestros aparecen como actores importantes en la solución de dificultades enfrentadas tanto por ACE o CDE en el desempeño de sus funciones.<sup>26</sup>
- Tanto en las entrevistas como en los estudios de caso de CDE, los grandes ausentes en la toma de decisiones y discusión de los problemas de la escuela son los alumnos, incluso evidenciaron un acentuado desconocimiento del funcionamiento y responsabilidades del CDE. Por ejemplo, casi la mitad de los alumnos miembros del CDE que fueron encuestados (46%), desconocían el monto del bono asignado a su escuela.<sup>27</sup>

### **B. Proyecto de Escuelas Saludables<sup>28</sup>**

Se define como un centro educativo donde todos los alumnos gozan de condiciones adecuadas para lograr un armonioso desarrollo biológico, psicológico y social en un ambiente de bienestar institucional y comunal.

El Programa se propone proveer servicios sociales básicos en forma integrada, en áreas prioritarias como la educación, salud y nutrición; lo mismo que servicios de infraestructura de apoyo a éstos. Surgió para combatir la deserción escolar y

---

<sup>25</sup> Esta información ha sido tomada de un documento preliminar de FUSADES, publicado en Internet, "Análisis del proceso de descentralización de la reforma educativa en El Salvador". Ana Bella Larde de Palomo, Aida Arguello de Morera, Evelyn Jacir de Lovo, Ricardo Córdova Macías.

<sup>26</sup> Ibid

<sup>27</sup> Ibid

<sup>28</sup> Información extraída de documentos varios proporcionados por el Ministerio de Educación sobre el programa Escuela Saludable y de entrevista con su directora.

problemas de aprendizaje de alumnos relacionados con la deficiente nutrición y los altos índices de enfermedades e infraestructura inadecuada. Está dirigido a la población vulnerable (Parvularia, I y II ciclo de Educación Básica) de las áreas rurales y urbano-marginales del país.

El programa considera 5 líneas de acción:

1. Investigación: estado de salud de los alumnos; condiciones sanitarias de las escuelas; conocimientos, actitudes y prácticas de salud en los alumnos y padres de familia; y problemas de aprendizaje de los alumnos.
2. Mejorar las condiciones de salud de los beneficiarios. En el área de salud se realizan tres tipos de intervenciones:
  - Preventiva: dirigida al 100% de los preescolares y escolares beneficiarios del programa.
  - Curativa General: dirigida a aquellos alumnos con problemas de salud leves, a través de consulta médica general
  - Curativa Especializada: para alumnos que presentan problemas de salud de mayor complejidad y que ameritan ser examinados y tratados por un médico especialista.
3. Mejora de la calidad de servicios educativos por medio de la participación de maestros, alumnos, padres de familia y la comunidad; en el área pedagógica y personal social. Se crean incentivos para maestros y alumnos del área rural, brindando capacitaciones a docentes en función de necesidades; proporcionando recursos didácticos que hagan más atractivo el aprendizaje y preparando condiciones favorables para que el estudiante mejore los niveles de rendimiento escolar.
4. Alimentación escolar: complemento alimentario consistente, al inicio, en arroz, carne, aceite y bebida nutritiva así como capacitación alimentaria nutricional. Actualmente, debido a discontinuidad en el financiamiento original, el menú básico consta de maíz, frijoles y arroz. La comunidad aporta algo como contraparte (por ejemplo: leña, verduras, cocinera).
5. Infraestructura física, provisión de servicios básicos, construcción de servicios sanitarios adecuados, construcción de cocinas-bodegas, adecuación, rehabilitación y construcción de escuela, además provisión de agua potable. Se contemplan acciones de apoyo tales como:
  - Capacitación: orientadas a promover cambios actitudinales y prácticos en salud.
  - Promoción: a través de la cual se dan a conocer los beneficios que el programa proporciona.

Las instituciones involucradas en el programa son las siguientes: La Secretaría Nacional de la Familia (entidad coordinadora), Ministerio de Salud y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Reconstrucción Nacional, Fondo de Inversión Social y Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

En la primera etapa realizada en 1995, se seleccionaron 124 escuelas rurales y urbano-marginales ubicadas en 20 municipios del departamento de La Libertad, en situación de vulnerabilidad. El Ministerio de Educación reporta haber beneficiando a 26,000 alumnos de educación parvularia y básica (1o. y 2o ciclo).

Para la cuarta etapa (1998) se proyectó alcanzar el 100% de las escuelas rurales y urbano-marginales, beneficiando a una población de 600,000 alumnos de Educación Parvularia y de Básica, ubicados en los 262 municipios de nuestro país.

Cabe mencionar que el programa de “Escuela Saludable” se creó con la visión de ser sostenible en el tiempo, porque se pretendía que a partir de esta etapa las diferentes intervenciones en los centros educativos se realizaran de manera permanente; responsabilizándose cada una de las instituciones en el área de su competencia.

### **C. Conclusión**

Estos dos programas buscan llegar a los sectores más vulnerables de la población estudiantil y tratar problemas que inciden en el acceso, aprovechamiento y permanencia de los mismos a la educación. El primer programa rescata y reproduce una experiencia que surgió de manera espontánea entre las comunidades afectadas por la guerra, con lo cual capitaliza los recursos y capacidades de las comunidades. El segundo intenta convertir las escuelas en centros de atención integral, que tiendan a incluir más que a excluir a los estudiantes que experimentan necesidades o dificultades especiales, aunque aún no queda claro cómo logrará la autosostenibilidad.

## V. Caracterización de la situación de la niñez en El Salvador

---

### 5.1 General

El Salvador es el país latinoamericano con mayor densidad poblacional: 240 habitantes por km<sup>2</sup>. El grupo menor de 18 años constituye cerca de la mitad de toda la población salvadoreña (2,720,282). El 25.6% del mismo es menor de 5 años, el 25.1% tiene entre 5 y 9 años, el 26.3% entre 10 y 14, el 23% entre 15 y 18 años. Según género, el 51% es masculino y el 49% femenino. De acuerdo a su ubicación geográfica, el 49.9% urbana y el 50.1% rural.

Dentro del estudio de campo, de una muestra de 486 familias, 2,868 personas, un 23.5% son niños y un 25.7% niñas, haciendo un total de 49.2% (cerca a la representación de niños y niñas en la población total). El 33.2% de los niños y niñas son menores de 5 años, el 39.5% tiene entre 6 y 13 años y el 27.3% está entre los 14 y 18 años.

### 5.2. Familia y niñez

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1996, en El Salvador hay un millón 235 mil hogares, de los cuales el 35% son monoparentales. De éstos, la mayoría tienen como jefe de hogar a una mujer (77%). En el caso del 65% de biparentales, la mayoría identifica como jefe de hogar al padre (97%)<sup>29</sup>. La proporción de hogares monoparentales con jefes de hogar femeninos con relación a hogares biparentales con jefes de hogar masculinos es de 1:2. El promedio nacional de hijos por hogar es de 3.1: en el área urbana es de 2.4 y en el área rural es de 4.0.

El 55% de hogares está constituido por familia nuclear, otro tercio resulta ser monoparental (35%), el resto combina diferentes composiciones familiares, incluyendo parientes de la familia extendida.

El 41% de los hogares son de las zonas rurales del país y el 59% de las urbanas. Esto supone que poco menos de la mitad de las familias salvadoreñas se encuentran en desventaja respecto al acceso y calidad de servicios y oportunidades y dedicadas a actividades agrícolas de subsistencia, que en nuestro país caracteriza a las zonas rurales.

---

<sup>29</sup> FEPADE (1997). "Los jóvenes en situación de exclusión social. Caracterización de la Niñez y Adolescencia de 7 a 8 años en El Salvador". San Salvador. Algier's Impresores.

La violencia y la situación económica han empujado a muchas familias a emigrar del campo a la ciudad. Esta creciente urbanización impone cambios a la dinámica y composición familiar, que se apoya cada vez menos en modelos de familia extendida y, por tanto, requiere más de soportes institucionales y comunales<sup>30</sup>.

Una parte importante de familias se ha visto obligada a adoptar estrategias de sobrevivencia basadas en la alternativa del “rebusque”<sup>31</sup>. Los principales rasgos y transformaciones de la familia centroamericana en el contexto de la lucha por sobrevivir la crisis económica y la pobreza pueden sintetizarse de la siguiente manera<sup>32</sup>:

- Migración hacia las ciudades o fuera del país, buscando fuentes alternativas de ingreso.
- Cambios en la composición familiar: ampliación de las unidades de residencia a otros miembros de la familia extendida o a otras unidades monoparentales o biparentales, a fin de manejar más eficientemente los escasos recursos.
- Cambios en las estrategias de manutención y reproducción familiar: diversificación económica y espacial de las fuentes de ingreso.
- Cambios en el patrón de residencia: flexibilización de la estructura del hogar para servir de base a la actividad productiva.
- Uso del hogar como base para la actividad económica: el hogar como centro de producción o almacenamiento.
- Cambios estructurales en el patrón de obtención de ingresos: incorporación de otros miembros de la familia (niños, niñas y cónyuge).

Los programas y medidas dirigidos a la familia son insuficientes. Los esfuerzos de capacitación de padres y madres para que desempeñen su rol parental adecuadamente no son sistemáticos ni coordinados; tampoco lo son los esfuerzos por desarrollar y fortalecer redes sociales de apoyo a la familia<sup>33</sup>. Esto contrasta con hallazgos de investigaciones que reportan que las personas que más maltratan a los niños y niñas en el país, son aquellas principalmente responsables de su educación, cuidado y protección: la madre y el padre<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Faune, María Angélica (1994) “Mujeres y familias centroamericanas: principales transformaciones y problemas”. San José, Costa Rica, hace un análisis de las estrategias de sobrevivencia familiar, basado en el análisis de entrevistas a mujeres de la región.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> El estudio de la Dirección General de Política Criminal, Ministerio de Justicia, Consejo Nacional de Seguridad Pública y Rádda Barnen (1998) “La prevención de la delincuencia juvenil en El Salvador, hacia la formulación de una política social integral”, señala que los esfuerzos en educación de padres y madres son menores que los orientados a atender problemas de rehabilitación; los esfuerzos orientados a fortalecer la organización comunitaria son aún más escasos. Esto es incongruente con la necesidad explícita de hacer trabajo preventivo. El estudio de FESPAD, op.cit. , llega a similares conclusiones .

<sup>34</sup> Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Procuraduría Adjunta de la Niñez, (1996). “Diagnóstico Nacional sobre el maltrato Infantil en El Salvador”. San Salvador: Libros de Centroamérica.

En coincidencia, la encuesta realizada nos indica que un 64.4% de las familias identifica al padre como jefe del hogar, la madre en el 15.2%. El número promedio de miembros por hogar en la muestra es de 5.9, y el promedio de hijos e hijas de 2.9, cercanos a los promedios nacionales.

Los niños trabajan y reciben remuneración de las familias en 18.7% y las niñas en 13.8%. En 78.5% y 97% de los hogares, niños y niñas respectivamente contribuyen al bienestar de la familia con su trabajo, ya sea remunerado o no, realizado dentro del hogar o no (trabajo visto como "ayuda"). En la mitad de los hogares los niños y niñas empiezan a contribuir justo después de alcanzar la edad de 5 años, realizando tareas del hogar, luego participando en actividades para la generación de ingresos y finalmente asumiendo trabajo remunerados, a medida crecen.

La contribución de los niños y niñas no se refleja completamente en la noción de trabajo como una actividad remunerada. El punto no es si participan o no, sino lo que significa su participación, las condiciones en las que se da y hacia dónde conduce: a mejorar las condiciones de vida o simplemente a sobrevivir, en condiciones inferiores a las que tienen derecho por ser seres humanos; es una forma de construirse un futuro o de perpetuar una situación histórica que les pone en desventaja.

En lo que respecta a la asistencia a la escuela, los niños (63.6%) y niñas (67.8%) de la mayoría de los hogares (73.1%) de la muestra asisten a la escuela. No hay diferencia de género, lo que es consistente con el comportamiento de este fenómeno a nivel nacional. La mayoría de niños y niñas cursan el nivel básico de estudios (65.3%), el 23.8% cursa tercer ciclo y el 10.9% bachillerato. Se aprecia una sobre-representación en los niveles básicos y en la composición en general, lo indica la presencia del fenómeno de la sobre-edad (niños y niñas cursando niveles a edades tardías respecto a lo esperado).

Es esencial el tipo de escuela que se ofrece y el impacto de la asistencia a la misma en la vida y sus posibilidades futuras. Según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (1996), la escuela es escenario de abuso y los profesores están entre los principales agentes de maltrato.

Es importante preguntarse por el tercio de la población infantil que no asiste a la escuela y las condiciones que obstaculizan su derecho a la educación. 59% de los hogares eran urbanos y 40.5% rurales. 64% de los hogares rurales y 41.8% de los hogares urbanos tenían un ingreso menor al salario mínimo para el área respectiva. Preocupantes cifras que resultan peores al considerar que la mitad de los hogares (49%) reportaron tener más de tres miembros dependientes. En otras palabras, más de la mitad de los hogares (52.9% en promedio) logra un ingreso que no le permite vivir en condiciones, situación más extendida en la zona rural.

Las fuentes principales de ingreso de los hogares de la muestra provienen de la agricultura (34.3%), empleo remunerado en el sector público (31.1%), y comercio y servicios (28.3%). La principal fuente complementaria de ingreso proviene de las ventas y servicios (44.5%). 34.8% de las familias trabajan en el sector no formal de la economía, mientras que el 27% lo hace en el sector formal y el 20.6 en el rural. 17.7% combina sectores de trabajo. Más de la mitad de los hogares dependen de formas de trabajo que no representan mayores condiciones de estabilidad o prestaciones laborales (54.7%: cuenta propia, temporal y por obra).

La ocupación predominante para las hijas en el hogar es estudiar (75.4%) combinado con apoyo a labores del hogar y actividades económicas en el área de servicios para las hijas menores de 18 años. Los niños, por su parte, se ocupan predominantemente en estudiar (42.2%), labores dentro de la agricultura (30.6%) o bien con empleos fuera del hogar. Los niños se orientan hacia ocupaciones remuneradas y las niñas hacia apoyo dentro del hogar o a las actividades familiares con menores posibilidades de remuneración.

### 5.3. Trabajo infantil

La desigualdad extrema en la distribución de ingresos y activos, propicia condiciones para que la niñez se vea incorporada en actividades laborales tendientes a generar ingresos familiares. Adicionalmente, los indicadores muestran que el crecimiento económico no ha generado empleos de alta productividad y calidad como para mejorar la situación de vida de la gente a través de salarios adecuados, lo que es peor en el área rural. Además, al comparar el país con otros de la región su productividad es inferior<sup>35</sup>.

La aplicación de las medidas de ajuste estructural ha significado un sacrificio en la inversión social, con el recargo de tales costos sobre los sectores más vulnerables, en especial la mujer y la niñez. A raíz de los efectos adversos de la política económica (mayor desempleo, menor ingreso, incapacidad para satisfacer las necesidades básicas para la población mayoritaria) los niños y las niñas se ven en la necesidad de participar más tempranamente en actividades económicas<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Bicard, Mario y Gray, Clive (1995) "Análisis de la economía e implicaciones para la educación". Publicado en Reimers, F. La Educación de El Salvador, de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades, San Salvador, UCA Editores.

<sup>36</sup> Según la OIT en El Salvador existen 270.000 niños y niñas trabajadores. FEPADE (1997). Op. Cit afirma que existe un subregistro, al igual que la PDDH, y calcula con fórmulas de regresión que la cifra asciende a 440,000 niños y niñas trabajadores entre los 7 y 18 años, la mayoría no está amparada por la aplicación efectiva de regulaciones respecto a sus condiciones de trabajo. El estudio realizado por la Asociación Provida, Fundación Olof Palme, ACISAM y C.U. (1991) Efectos de la deuda externa y el ajuste estructural sobre la situación de la niñez en la región latinoamericana: Caso El Salvador, fundamenta con cifras estas afirmaciones.

La PDDH<sup>37</sup> señala que el trabajo infantil constituye una violación de los derechos de la niñez. Según UNICEF<sup>38</sup>, el trabajo infantil es dañino y peligroso si presenta demandas excesivas en términos de tiempo, tensiones –físicas, sociales y psicológicas-, responsabilidad; si se dan en condiciones inadecuadas de lugar, remuneración y dignidad y obstaculizan al niño y niña su asistencia a la escuela y su desarrollo social y psicológico. Otras organizaciones afirman que no todo trabajo infantil es dañino, siempre y cuando no se de en las condiciones señaladas anteriormente y, por el contrario, ayude a reforzar los vínculos familiares, a establecer modalidades prácticas de formación y a transferir los conocimientos de una generación a otra.

Según la Encuesta de Hogares, que mide únicamente la población trabajadora mayor de 10 años, existen 295,810 menores de 18 años que son Población Económicamente Activa y 979,869 que son Población Económicamente Inactiva. FEPADE estima que la población entre 7 y 18 años que trabaja es de 440,000.

La población infantil trabajadora de El Salvador puede describirse de la siguiente manera<sup>39</sup>:

- 50% se concentra en la rama de la agricultura, le siguen la industria y el comercio.
- 65% realiza trabajo no calificado
- 39% se ubica en la categoría ocupacional de familiar no remunerado (para las niñas esto predomina sobre las demás categorías) y 33% como asalariado temporal.
- El servicio doméstico es una categoría típicamente femenina. El aprendizaje y asalariado temporal son categorías típicamente masculinas.
- Los niños y niñas suelen desempeñarse en actividades y ocupaciones que por ser más difíciles de controlar, eventuales e inestables, se pueden dar condiciones de mayor explotación.
- En la zona rural<sup>40</sup>, los niños y niñas son incorporados a trabajos agrícolas, artesanales y domésticos desde temprana edad, lo cual reduce sus oportunidades de asistir a la escuela. Esta incorporación se asocia a la carencia de servicios educativos, recreativos y a las necesidades económicas de las familias. Además, se da en un contexto de exclusión territorial<sup>41</sup>.
- El trabajo infantil forzado es una de las consecuencias de la desintegración familiar y de la pobreza. El trabajo infantil peligroso representa un riesgo para la desintegración social de los niños y niñas, ya que les excluye, margina y cierra posibilidades de desarrollo. Constituye una violencia estructural en tanto

<sup>37</sup> PDDH (1998). Op. Cit., pag. 20.

<sup>38</sup> Citado en FEPADE (1997), Op. Cit.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> PDDH (1998) Estudio Trabajo Rural Infantil en Chalatenango.

<sup>41</sup> FEPADE (1997). Op. Cit., señala que la zona rural se caracteriza por la situación de exclusión por las deficiencias en medios y vías de transporte y comunicación, lo que le pone en desventaja en términos de competitividad en la producción.

- les obliga a trabajar para su propia subsistencia y/o la de sus familiares, poniendo en riesgo su salud física y psicológica.
- Los ingresos generados por el trabajo infantil representan un promedio de cerca del 20% del total de los ingresos familiares de los hogares de bajos ingresos que tienen miembros menores de 18 años<sup>42</sup>

A pesar de que El Salvador cuenta con leyes que protegen a los niños y niñas de la explotación y establece algunas condiciones mínimas adecuadas de trabajo, la situación de este sector laboral no mejora en gran parte debido a que las medidas no consideran la realidad del trabajo infantil: éste se da en un contexto de lucha familiar para sobrevivir, la familia que se ve en una situación de empobrecimiento creciente que le obliga a recurrir al trabajo de todos sus miembros, que utiliza los servicios de sus hijos e hijas como una extensión de su capacidad de trabajo<sup>43</sup>.

Retomando el estudio de campo, las estrategias familiares para sobrevivir más utilizadas son: la conversión del hogar en un ámbito de trabajo (52.9%), el trabajo de la pareja (50.5%), la diversificación de la fuente y lugar de trabajo (38.3% y 25.6% respectivamente), la migración de toda la familia o de algún miembro para buscar mejores ingresos (28.3% y 27.7% respectivamente) y el trabajo de los hijos (28.4%). Se observa una diferencia de género en cuanto a la identificación del trabajo de las hijas (12.8%) como parte de las estrategias de sobrevivencia familiar; probablemente relacionado con la concepción de trabajo como actividad remunerada y la orientación de los hijos hacia el trabajo externo al hogar y de las hijas hacia el interno.

De las familias que recurren al trabajo infantil como estrategia de sobrevivencia, para cerca de la mitad resulta muy útil tanto si se trata de niños (46.5%) como de niñas (46.8%), y de éstos resulta indispensable para sobrevivir para alrededor de la mitad (52.2% en el caso de niños, 41.4% en el caso de niñas). Es decir, cuando se recurre al trabajo de los hijos e hijas en la familia, aparentemente la decisión se toma por necesidad, a veces al punto de no lograrse la subsistencia sin este aporte.

El trabajo infantil<sup>44</sup> como estrategia de sobrevivencia resulta ser más frecuente en la zona rural (45%) que en la urbana (28%), incluso la valoración de su aporte como de mucha utilidad es mayor en la zona rural (27%) que en la urbana (14%) (ver tabla 24 de anexos). Asimismo, el trabajo infantil es más frecuente en los sectores ocupacionales rural e informal (47% y 33.1% respectivamente). Se considera como una valiosa contribución a la sobrevivencia familiar sobre todo en familias que combinan sectores y en el sector rural.

<sup>42</sup> ISPM y UNICEF (1998). "El trabajo infanto-juvenil y educación en El Salvador" Carlos Briones, Francisco González y William Pleitez, citado en UNICEF (1998) Op. Cit.

<sup>43</sup> PDDH (1998), Op. Cit.,

<sup>44</sup> La definición no incluye los conceptos de "ayuda a trabajar" y "ayuda en las tareas del hogar"

Los créditos se buscan para invertir en el negocio y para poder afrontar los gastos del hogar. Se puede observar que cuando se trata del negocio, se busca tener acceso al sector financiero, aunque sólo un pequeño porcentaje lo logra (21.1%); algunas familias buscan fuentes alternativas (19.4%). Cuando se trata del hogar se tiene acceso sobre todo a fuentes fuera del sector financiero (22%), usualmente prestamistas. Pareciera que la mayor fuente de créditos para estas familias no proviene del sector financiero; según refirieron en las discusiones de los grupos focales, los préstamos de la banca suelen tener muchos requisitos que les excluyen, poniéndoles en desventaja para pagar créditos fuera de la banca, cuyos intereses son aún más altos y desventajosos. Las familias parecen estar entre la espada y la pared: teniendo que buscar apoyo económico para poder solventar sus necesidades básicas y mejorar su capacidad de producir ingresos, sin acceso a la banca y accediendo a créditos en condiciones desventajosas que precarizan aún más su situación económica familiar.

Las familias no cuentan con apoyos que les permitan afrontar la difícil situación económica ni sus necesidades vitales: en general El 68.9% de las familias reportó no conocer de programas de apoyo, el 88.1% no participa en ningún programa y el 80.4% reportó que no existen apoyos que le ayuden a sobrevivir (ver tabla 22 de anexos). De los apoyos que existen, la mayoría se ofrecen para educación (38%), vivienda (34.8%) o bien acceso a dinero en efectivo (31.5%) (ver tabla 25 de anexos). Los programas provienen sobre todo de la iglesia (32.3%), del gobierno (29.8%) o bien de agencias internacionales (13.7%) (ver tabla 24 de anexos).

Es una contradicción que se identifique a la familia como la principal responsable de la niñez, se estructuren condiciones económicas y sociales que dificultan su sobrevivencia y se carezca de programas que no sólo, y como mínimo, aseguran su sobrevivencia, sino que le ofrecieran oportunidades de desarrollo como unidad y a cada uno de sus miembros. Puede verse, para el caso, que el acceso a capacitación para mejorar las posibilidades de generación de ingresos de los miembros de la familia constituye una estrategia poco utilizada (20.6%), y prácticamente nula en lo que se refiere a jóvenes, niños y niñas (no mayor del 1% para los primeros, nula para los últimos dos).

Parece, por tanto, que los niños y niñas se convierten en un recurso para la sobrevivencia en aquellas familias cuyas condiciones son precarias, que se ven obligadas a buscar alternativas para sobrevivir y que no cuentan con acceso a programas de apoyo. Para cumplir esta función, los niños y niñas no reciben mayor capacitación, cuentan con insuficiente acceso a la satisfacción de sus necesidades básicas de alimentación y recreación, entran al sistema escolar a un ritmo más lento del “esperado” (ejemplo: fenómeno de la sobre-edad), con responsabilidades hacia el grupo familiar (de trabajo y tareas en el hogar), sin que todo este esfuerzo se traduzca en mejores condiciones de vida o promesas de un futuro más estable, sino sólo en la mera sobrevivencia.

En síntesis, aunque el país ha registrado un notable crecimiento y estabilidad macroeconómica, expresados en indicadores estrictamente cuantitativos; dichos indicadores no se fundamentan sobre condiciones sólidas sostenibles, ni se traducen en mejores condiciones de vida para la niñez y familias de los sectores mayoritarios del país, como muestra de esto el trabajo infantil se ha generalizado aún más.

#### **5.4. Vida política y niñez**

A pesar de los avances en apertura de espacios políticos y relaciones más democráticas, los intereses y lucha de los partidos políticos no reflejan sistemáticamente los intereses y necesidades de la niñez, sector siempre ausente en las plataformas de gobierno y de los planes propuestos por los partidos<sup>45</sup>. Un ejemplo más reciente en este sentido lo constituye la propuesta inicial del Plan Nacional de Desarrollo, en cuyos planteamientos la niñez resulta invisible.

Un estudio realizado en 1997<sup>46</sup> recoge las expectativas de los adolescentes ante el gobierno. En su mayoría éstas giran alrededor de la generación de fuentes de trabajo, orientación a los y las jóvenes, la construcción de centros deportivos y recreativos, la capacitación vocacional gratuita y la apertura de centros de rehabilitación para drogadictos y maras; áreas todas en las que este sector poblacional se encuentra, en su mayoría, marginado o deprivado.

#### **Legislación y niñez**

Gracias a la influencia de nuevas concepciones en el ámbito internacional, el enfoque de un Estado orientado a atender las necesidades y la llamada conducta irregular, ha evolucionado a un planteamiento de derechos de la niñez y su desarrollo, ampliándose, por ejemplo, las concepciones de salud para abarcar aspectos como la salud mental y moral, desarrollando una reforma educativa que facilite mayor acceso, calidad, fomento del crecimiento intelectual y la participación de los diversos actores del fenómeno educativo; y modificando los planteamientos respecto a menores en conflicto con la ley hacia planteamientos de protección integral de la niñez y adolescencia<sup>47</sup>.

La Asamblea Legislativa de El Salvador ratificó, en 1990, la Convención sobre los Derechos del Niño. El compromiso adquirido se puede sintetizar en dos puntos: mejorar la calidad de vida de la niñez y llevar a cabo las medidas legislativas, administrativas y sociales necesarias para garantizar el cumplimiento de este compromiso.

<sup>45</sup> Estudio realizado por FESPAD, con el financiamiento de Rádda Barnen, entre septiembre de 1996 y febrero de 1997, "La convención de los derechos de la niñez en El Salvador. Diagnóstico de su cumplimiento". San Salvador: Taller de Imagen Gráfica

<sup>46</sup> FEPADE, Op.cit.

<sup>47</sup> Ibid.

Asimismo, el país ratificó convenios internacionales sobre trabajo infantil, la Cumbre Mundial a favor de la Supervivencia de la Infancia y su Plan de Acción así como otros instrumentos emanados de las Naciones Unidas, con lo cual se comprometió a materializar en el país los lineamientos, principios y reglas acordados, que incluyen además de los derechos humanos de niños y niñas, aspectos relativos a la administración de justicia de menores, prevención de la delincuencia juvenil, protección de menores privados de libertad y edad mínima para trabajar.

La Constitución de 1983 estableció que los individuos que no alcanzan los 18 años de edad son considerados como “menores” y el Estado debe protegerles y garantizar sus derechos; asimismo, prohíbe que los menores de 14 años se incorporen a cualquier trabajo y establece una jornada laboral especial para menores de 16 años.

Después de la firma de la Paz, se modificaron y formularon instrumentos jurídicos secundarios relativos a los menores: el Código de Familia, la Ley Procesal de Familia, la Ley Contra la Violencia Familiar, la Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM), el Código de Trabajo, la Ley del Menor Infractor, la Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor Infractor, la Ley General de Educación, la Ley del Nombre de la Persona Natural y la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). Se crearon además mecanismos de aplicación como los Tribunales de Menores, Tribunales de Familia, Juzgados de Ejecución de Medidas, ISPM y Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos Humanos de la Niñez (PADN) y Adolescencia.

El Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM) fue creado en 1993 con el mandato de ejecutar y garantizar la aplicación de la Política Nacional de Atención al Menor, fundamento de la protección a la niñez y la vigilancia de las instituciones que trabajan en la protección y atención a menores.

El Código de Familia, promulgado en octubre de 1993, regula las relaciones entre los miembros de la familia y entre éstos y el Estado y sociedad. Establece los principios de igualdad de derechos de los hijos y protección integral de los “menores”. Un aporte importante consiste en la protección a todos los niños y niñas, nacidos o no dentro del matrimonio. Sin embargo, este Código es desconocido para la población, por un lado, y no está apoyado por políticas sociales y esfuerzos educativos que posibiliten su materialización por el otro.

El Código identifica a los padres y madres como los principales responsables de la educación y al sistema nacional de salud como responsable de la atención inmediata de emergencias médicas. Se establece el Sistema Nacional de Atención a la Niñez y Adolescencia, integrado por instituciones Estatales, Asociaciones

Comunitarias y de Servicio y Organizaciones No Gubernamentales y el ISPM como ente coordinador.

La Ley contra la Violencia Intrafamiliar busca proteger a las víctimas, en especial a los miembros más vulnerables, incluyendo a los niños y niñas. Esta ley indica la creación de un departamento especializado – Departamento de Familia, Mujer y Niñez - en la PNC.

La Ley del Menor Infractor regula y humaniza lo relativo a la privación de libertad de los menores de edad y establece medidas integrales de atención para niños y niñas en conflicto con ley. Especifica que los menores de 12 años infractores de la ley no serán sujetos a regímenes jurídicos sino a las disposiciones y protección del ISPM; por su parte, las personas entre 12 y 18 años están sujetos a las disposiciones y medidas socioeducativas determinadas y monitoreadas por jueces especiales. Señala, además, que el Ministerio de Justicia tiene la responsabilidad de coordinar una política de prevención de la delincuencia juvenil.

La Ley del Nombre de la Persona Natural regula el uso de nombres y apellidos para niños y niñas nacidos tanto dentro como fuera de matrimonio y adoptados. Sin embargo, aún no designa como responsable de presentar las pruebas sobre paternidad o no paternidad al padre, por tanto la mujer es quien debe comprobar quién es el padre y correr con los gastos del proceso, cuando la paternidad está en discusión.

Aún con todos estos avances en materia jurídica, los programas de atención funcionan de manera desintegrada y el Estado no garantiza adecuadamente la seguridad y sanidad de las niñas y niños salvadoreños. Indicadores de tal situación son<sup>48</sup>: falta de mecanismos para garantizar la competencia del personal a cargo de proteger a niños y niñas; la definición de la responsabilidad del Estado en la protección de la niñez como “subsidiario”, incongruente con la Convención; la falta de medidas para concretar el funcionamiento del Sistema de Protección mandado en la Ley; la asignación insuficiente de presupuesto a las instituciones encargadas de velar por la protección de la niñez; la aplicación ineficiente, ineficaz y/o parcial de leyes relativa a menores<sup>49</sup> y otros.

Las Defensoría de los Derechos Humanos de la Niñez<sup>50</sup> es prácticamente el único programa estatal para orientar a los niños y niñas sobre sus derechos y organizar a la comunidad para divulgar y defender los mismos. Sin embargo, el presupuesto para la instancia que impulsa las Defensorías sufre recortes.

---

<sup>48</sup> Estudio de FESPAD, op.cit.

<sup>49</sup> Por ejemplo: en lo laboral, en lo relativo a restricciones a la venta de cigarrillos, licores y otros productos adictivos, ingreso a lugares de diversión nocturna, casos de mala praxis médica, etc.

<sup>50</sup> Impulsado por la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos del Niño, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, con financiamiento de Rádda Barnen y UNICEF.

En adición, el estudio señala que la Política Nacional de Atención al Menor no responde a las necesidades reales de la niñez en riesgo, dado que las iniciativas de intervención, prevención y coordinación que se adoptan respecto a los problemas crecientes del sector son insuficientes.

## **B. Sociedad y niñez**

El Salvador ha sido catalogado como uno de los países más violentos de América Latina. Según el informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1996, El Salvador ocupaba la categoría 115 a nivel mundial, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) equivalente a 0.576 (estimado para 1993), en cuanto a esperanza de vida, nivel educacional e ingreso<sup>51</sup>.

Muchos salvadoreños y salvadoreñas continúan emigrando a Estados Unidos. Las políticas de deportación han traído consigo un modelo desadaptativo de agrupaciones juveniles en la forma de maras, con la tendencia a desplegar comportamientos violentos y antisociales<sup>52</sup>. También se identifica un incremento en el contrabando, consumo y venta de drogas<sup>53</sup>.

Se estima que el 80% de las familias de jóvenes integrados a maras viven en pobreza y el 72% constituye hogares monoparentales dirigidos por mujeres. La edad promedio de ingreso a la mara es de 14 años, la mayoría (90%) son del sexo masculino, no logran identificar (70%) modelos positivos a imitar en su contexto inmediato y proceden (80%) de hogares con historia de violencia intrafamiliar<sup>54</sup>.

La Fundación Olof Palme estima que existen mil niños y niñas que viven en calle<sup>55</sup>. La violencia intrafamiliar suele ser causa frecuente de ese fenómeno, así como las dificultades económicas. La mayoría está entre los 10 y 14 años de edad (67.44%), aunque un buen grupo está apenas entre los 5 y 9 años (20%), la mayoría con baja escolaridad (47.51% entre primero y tercer grado)<sup>56</sup> y desempeñando, aunque no exclusivamente, ocupaciones que les ponen en situación de mayor riesgo (mendicidad, robo, prostitución).

La prostitución de niñas y adolescentes, un problema de magnitud creciente, es una expresión de la falta de cumplimiento de la Convención<sup>57</sup>. Se considera que existe

---

<sup>51</sup> FESPAD, op.cit.

<sup>52</sup> La Corte Suprema de Justicia y UNICEF, en su estudio de 1998: "La nueva justicia penal juvenil: la experiencia de El Salvador", señala que los menores de 18 años participan sólo en el 10% de las investigaciones penales del país, y cuestiona la percepción, promovida en gran parte por la publicidad de los medios de comunicación, de que los adolescentes son responsables de la ola de violencia que vive El Salvador.

<sup>53</sup> FEPADE (1997), Op. Cit.

<sup>54</sup> FLACSO y UNICEF (1998). "El fenómeno de las pandillas en El Salvador".

<sup>55</sup> Fuente: Fundación Olof Palme, documentos diversos.

<sup>56</sup> PDDH (1998), Op. Cit.

<sup>57</sup> Ibid.

un mayor número de niñas prostitutas en la calle que en los prostíbulos, aunque es difícil estimar, ya que el problema suele esconderse<sup>58</sup>. Se conoce que las historias de estas niñas muestran mucho maltrato, pobreza, abuso sexual y atropellos de diversa índole en general.

En lo que respecta al acceso a educación y salud, ha habido ciertas mejorías, a pesar de lo cual persisten altos niveles de mortalidad infantil debido a factores que serían prevenibles si la estructura económica y social fuera más favorable a las mayorías. La Encuesta Nacional de Salud Familiar (1993) nos ilustra esto al señalar que las causas primarias de mortalidad infantil fueron bajo peso al nacer, problemas durante el proceso de nacimiento, diarrea, desnutrición, enfermedades inmunoprevenibles e infecciones respiratorias<sup>59</sup>. Asimismo, la cobertura en educación parvularia y media alcanza apenas a un tercio, aproximadamente, de la población de niños y niñas en edad de asistir<sup>60</sup>.

El presupuesto público destinado a los sectores sociales en los últimos dos años corresponde al 25% del total, lo cual aún está 10 puntos debajo de la asignación a este rubro previa a la guerra. La propuesta 20/20 sugiere una asignación del 40% del presupuesto público total o del 10% del PIB<sup>61</sup>.

A nivel nacional, la tasa de analfabetismo reportada es del 17% entre jóvenes de 7 a 18 años (alfabetismo del 83%). La diferencia no se establece por género, sino por área geográfica: la tasa en el área rural es del 36%, en la urbana es del 16%. El 26% de los niños y niñas en estas edades no estudian, estableciéndose también la diferencia sustancial más por área geográfica que por género: 34% no estudian en el área rural, 17% en el área urbana.

A partir de los 13 años la tasa de alfabetismo deja de crecer, después de tal edad disminuyen las probabilidades de reinsertarse en el sistema y superar el analfabetismo. La cobertura escolar tiende a disminuir con la edad (88% para menores de 12 años, 49% entre los 16 y 18 años)

Las causas más frecuentes (en orden decreciente) que se reportan para no estudiar son la falta de recursos económicos, el trabajo, condiciones del hogar y creer que no vale la pena. La tendencia es que a mayor edad, disminuye la demanda para el sistema educativo, mientras que a menor edad el problema se define más por la oferta insuficiente<sup>62</sup>. La situación económica no permite aprovechar la educación básica gratuita, que en sí mismo no

<sup>58</sup> Conferencia sobre prostitución infantil y juvenil. Hotel Camino Real, San Salvador, 26 de Enero de 1998.

<sup>59</sup> FESPAD, Op. Cit., PDDH (1998), Op. Cit.

<sup>60</sup> FEPADE, Op.cit., Dewees et. Al. (1995), Op. Cit.

<sup>61</sup> La iniciativa 20/20 propone asignar el 20% del presupuesto nacional y de la cooperación externa a la universalización de gastos sociales básicos (salud, educación y saneamiento).

<sup>62</sup> Aunque en esta interpretación, realizada por FEPADE (1997), la PDDH (1998) disiente, afirmando que el problema es de cobertura en todos los niveles educativos.

es suficiente para asegurar el acceso de los niños y niñas, sin atender a otras condiciones de vida<sup>63</sup>.

La Procuraduría Adjunta de la Niñez<sup>64</sup> describió la problemática del maltrato en El Salvador de la siguiente manera:

- Se estima que casi 8 de cada 10 niños es maltratado:
  - 79% de la niñez es expuesta a maltrato físico,
  - 67% sufren maltrato psicológico,
  - 31% abuso sexual,
  - 27% son sujetos a negligencia o abandono.
  
- Las variables culturales asociadas al maltrato hacen referencia a:
  - la visión de los niños y niñas como propiedad de los adultos responsables<sup>65</sup>,
  - la experiencia y creencia en la efectividad inmediata del castigo como medida disciplinaria,
  - los esquemas que aceptan la violencia como recurso válido y necesario, herencia- en parte del conflicto armado y de una larga historia nacional de prácticas represivas.
  - la lectura de los beneficios obtenidos por generaciones anteriores para enseñar valores y conductas mediante la violencia.
  - la cultura secular del autoritarismo, la concepción patriarcal y jerarquizada (“machista”) de subordinación de la mujer y los hijos.

El último estudio del Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>66</sup> señala el maltrato infantil, la inhabilidad de monitorear la conducta de los hijos, las exiguas habilidades relacionales, la deserción escolar, la desintegración familiar y la extrema pobreza, entre otros, como factores de riesgo para el desarrollo de conductas delictivas entre los adolescentes.

Los medios de comunicación ocupan lugares cada vez más preponderantes en la vida de la niñez y juventud, dados sus adelantos tecnológicos y el subsecuente incremento en audiencia. Los medios se han ido profesionalizando en el tratamiento de algunas temáticas relevantes para la niñez, al punto de participar en campañas de prevención de la violencia y en otros tópicos importantes. Sin embargo, aún no existe un compromiso social claro que trascienda los intereses comerciales respecto a la niñez, ni responsabilidad social desarrollada respecto a las consecuencias de los productos comunicacionales que impulsan y no se fomenta el desarrollo de capacidades críticas en su audiencia.

---

<sup>63</sup> FEPADE, (1997), Op. Cit.

<sup>64</sup> Diagnóstico Nacional sobre el Maltrato Infantil en El Salvador, op. Cit.

<sup>65</sup> Otros estudiosos del fenómeno han reportado otras visiones histórica sobre la niñez, que inciden en la forma en que se trata y educa a niños y niñas: como malos/as por naturaleza, como adultos/as pequeños/as, como materia prima totalmente moldeable, etc; asimismo, en la experiencia de diferentes organizaciones que trabajan con el sector se citan visiones semejantes.

<sup>66</sup> Op.cit.

## VI. Evolución del bienestar de niños y adolescentes durante los años noventas

---

En este capítulo se busca interpretar el comportamiento de los principales indicadores económicos y sociales durante la década a efecto de esbozar la evolución del bienestar de niños, niñas y adolescentes en la medida que se implementaba los programas de ajuste.

### 6.1. Indicadores Económicos

Del análisis de los indicadores económicos se hace evidente la necesidad de asumir un marco analítico alternativo para la interpretación de la realidad macroeconómica, que trascienda la visión predominante de la programación financiera que confiere preeminencia a los equilibrios fiscal, monetario, real y externo, así como a la búsqueda de aumentos cuantitativos en las principales variables macroeconómicas.

Las cifras macroeconómicas ocultan una importante dimensión de las relaciones económicas y sociales: tras las relaciones de producción e intercambio, existen personas cuyo bienestar no se corresponde con los indicadores del crecimiento. La desconfianza la población en las cifras económicas se debe precisamente a su escasa aproximación con la realidad. Desde la percepción de la gente, y producto de su experiencia, la estabilización y el crecimiento económico son fenómenos divorciados de su bienestar así como de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Si el crecimiento es importante es por los beneficios asociados a él y algunas veces sucede que, para ciertos fines estratégicos, el crecimiento no es un medio muy eficiente<sup>67</sup>.

Algunos países que se exhibieron como portaestandartes del paradigma neoliberal, por su rigurosa aplicación de los programas económicos de estabilización y ajuste estructural, han sido sacudidos fuertemente por las crisis financieras internacionales, con las consecuentes implicaciones negativas sobre la población, que se encuentra ahora más que nunca postrada en la miseria.

El Banco Mundial ahora reconoce la necesidad de asumir un nuevo enfoque más allá de la estabilidad financiera, que aborde los problemas del desarrollo sostenible, de la equidad y los problemas sociales<sup>68</sup>. En palabras del presidente del Grupo Banco Mundial: *«hemos aprendido que, si bien el establecimiento de planes*

---

<sup>67</sup> Sen, Amartya (1995): *“Nuevo examen de la desigualdad”*, Alianza Editores, Madrid

<sup>68</sup> Wolfensohn, James (1998): *“La Otra Crisis”*. Discurso ante la Junta de Gobernadores, Washington, octubre.

*macroeconómicos acertados, con políticas fiscales y monetarias eficaces, es un requisito fundamental en todos los sentidos, los planes financieros por sí solos no bastan. Hemos comprobado que, cuando pedimos a los gobiernos que adopten medidas rigurosas para organizar sus economías, podemos generar enormes tensiones. Quien sufre es la gente, no los gobiernos»<sup>69</sup>.*

Uno de los retos a considerar parte de reconocer la necesidad de anteponer lo humano al crecimiento de las cifras macroeconómicas, de tomar en cuenta que los procesos de desarrollo se construyen con la participación y consulta de todos los segmentos de la población, de fundamentar la estabilidad de los procesos en el involucramiento de los afectados, que en la lógica a impulsar debe primar la visión estratégica de largo plazo del desarrollo sustentable.

La profunda incidencia que los aspectos económicos tienen sobre el ámbito social va más allá de la contracción del gasto público social que afecta negativamente a los grupos más vulnerables de la población, genera también efectos sobre la destrucción de empleo, sobre las diferentes relaciones sociales y de género que se expresan en la sociedad, las limitaciones de crédito para la micro y pequeña producción y el encarecimiento de los servicios públicos.

Pese al reconocimiento de que la carga de la estabilización y el ajuste se decanta en los mismos sectores que históricamente han soportado los costes sociales de las distintas medidas de política, no se ha avanzado más allá de la visión de beneficencia basada en los fondos de inversión social ni se atisba una visión integral y sistémica del problema de la pobreza.

En la formulación e implementación de las políticas sociales deben delinearse los rostros de la pobreza, de manera que los niños y niñas, las mujeres, la población de la tercera edad y las personas marginadas constituyan los grupos objetivo de dichas políticas. Ningún proceso de crecimiento o de estabilización económica puede aspirar a ser sostenible en el tiempo si no establece un sistema de protección social para la población.

## **Medio Ambiente**

La pobre relevancia conferida a la problemática ambiental del país, se refleja en la ausencia del componente ambiental como eje transversal en las políticas económicas y en una Ley del Medio Ambiente que sigue siendo genuflexa y carente de fuerza, que nació sin los dientes que le daría su Reglamento y que amenaza con quedarse sin dentadura en la parte de Incentivos y Desincentivos Económicos.

---

<sup>69</sup> Ibid.

La poca importancia conferida a los estudios sobre valoración económica de los impactos ambientales, han limitado la sensibilización de los agentes tomadores de decisiones a efecto de que puedan dimensionar en toda su expresión —quizá sea más fácil que la vean en términos monetarios— las pérdidas que se derivan de los esquemas contaminantes de producción y de la depredación de los recursos naturales. Esto también se correlaciona con la prevalencia de una visión espúrea de competitividad, que se resiste a la internalización de los costes por contaminar, en tanto postula que es por la vía de bajos costes y bajos precios que se construye la competitividad.

Estudios realizados para El Salvador<sup>70</sup> revelan que los costes económicos y sociales derivados del deterioro ambiental durante 1995, oscilaron entre el 2.8 % y el 4.3% del PIB a precios constantes para ese año. Para lograr el crecimiento de 6.4% del PIB hubo un deterioro en el capital natural y social de hasta 3.600 millones de colones, de manera que el incremento neto del producto giró en torno al 2.0%. Si consideramos que para el siguiente año el deterioro ambiental se mantuvo constante —argumento que resulta muy improbable, dadas las tendencias al deterioro—, habríamos tenido un decrecimiento del producto (-2.2%) y no el 2.1% oficial.

Las repercusiones sanitarias que el deterioro de la calidad del agua y del aire tienen sobre la población, especialmente en los sectores como la niñez y población de mayor edad, insta enfrentar frontalmente la problemática medioambiental del país; aunque esto no sólo requiere la definición y aplicación de un marco normativo, pasa también por asumir medidas de política que incentiven la revegetación de los suelos en las áreas críticas, que potencien el cambio en el uso del suelo —sobre todo cuando más del 60% de los suelos del territorio nacional se utilizan para fines distintos de los que establece su potencialidad—, el desarrollo de actividades forestales y agroforestales<sup>71</sup>, revertir los niveles de contaminación ambiental, la conservación de las áreas naturales protegidas y el diseño e implementación de una política de aguas.

## **B. Sector real**

La conformación y dinámica del sector real de la economía establecida durante la década, se caracteriza por la preeminencia de las actividades de servicios, que generan más del 55% del valor agregado; mientras que las actividades agropecuarias e industriales han perdido dinamismo y achicado su importancia relativa en la conformación del producto. El esquema de crecimiento económico se

<sup>70</sup> Ver: FUSADES (1997): "El desafío salvadoreño: de la paz al desarrollo sostenible". Comisión de Desarrollo Sostenible y Consejo Empresarial Salvadoreño para el Desarrollo Sostenible, Nueva San Salvador.

<sup>71</sup> Ver: Moreno, Raúl (1998): "Propuesta de Incentivos Forestales y Agroforestales. Certificado para Pago de Impuestos y Pago por Servicios Ambientales", Green Project/Abt Consulting, junio, San Salvador.

ha fundamentado en dos ejes: el sector financiero y la maquila, pese a la notoria desaceleración del primero.

La condición básica de que la búsqueda de mayores niveles de crecimiento deba acompañarse de mayores niveles de inversión no se cumple en el caso salvadoreño, pues la inversión --medida a través de la formación bruta de capital-- escasamente representa la décima parte de la demanda global, reflejando así la insustentabilidad del actual esquema de crecimiento.

La fragilidad de la economía también se refleja en la poca importancia que tienen las exportaciones (18%) en la demanda global, sobre todo cuando los objetivos del *ajuste* han perseguido como meta prioritaria la viabilización de la balanza de pagos. En contrapunto a esta situación tenemos una sociedad *consumista* que es capaz de mantener un gasto de consumo final superior al 71% de la demanda global, pero cuyo nivel de ahorro interno sigue siendo pírrico.

La evaluación de los indicadores del sector real durante la década ponen al descubierto que las políticas económicas aplicadas a partir de los PAE lejos de ser favorables para la niñez, resultan hostiles para su desarrollo. Los énfasis se han colocado sobre aspectos que no van en beneficio de la niñez, ni de los sectores más vulnerables de la sociedad.

### **C. Sector financiero**

El notable dinamismo del sistema financiero durante la década no se ha correspondido con la cantidad y calidad de los recursos requeridos y canalizados hacia las actividades productivas.

La existencia de un mercado financiero oligopólico y oligopsónico ha sido uno de los factores que ha limitado la mejoría en los niveles de eficiencia y competitividad que el sistema financiero requiere para constituirse en un instrumento acelerador de la economía; las altas tasas de interés y comisiones cobradas, la concentración del destino del crédito en algunas actividades y la exclusión de crecientes sectores del acceso al crédito, son elementos que sustentan la necesidad de cambios en el sistema financiero nacional.

El acceso al financiamiento de los sectores pobres del país es una de las condiciones necesarias para el desarrollo nacional, sobre todo si tomamos en consideración la enorme importancia que tiene la micro empresa en la generación del producto (24% del PIB) y en la creación de empleo (31% de la Población Económicamente Activa ocupada); sin embargo el sistema financiero formal limita su acceso al crédito por la vía de la aplicación de criterios tradicionales para el otorgamiento de préstamos (ingresos regulares y garantías), pese a que estos han demostrado ser sujetos de crédito confiables, capaces de mantener

bajos porcentajes de retrasos y mora (ante patrones de crédito más flexibles y acordes a sus condiciones), por lo que constituyen un mercado potencial, con alta demanda de crédito.

Por otra parte, los sucesivos escándalos financieros que entrañan acciones de defraudación a la economía pública, la práctica recurrente de los créditos relacionados, los evidentes conflictos de intereses, la necesidad de restituir la confianza en el sistema, indican que no puede postergarse la aplicación de un nuevo marco normativo y una más efectiva supervisión del sistema financiero.

#### **D. Sector Fiscal**

La definición de la política económica, en general, y de la política fiscal en particular, no sólo se encuentran disociadas de los objetivos de la política social, sino que además carecen de una orientación social.

En lo que a la política de ingresos y gastos del Estado se refiere, ésta se ha limitado a su objetivo fiscal de generar y poner a disposición los medios suficientes para financiar las funciones del Estado, cuando debería contribuir a una eficiente asignación de los recursos por la vía de corregir la estructura de producción resultante del mercado y además, incorporar el objetivo de modificar la distribución del ingreso y de los activos<sup>72</sup>.

Los bajos niveles de recaudación impositiva --la carga tributaria es próxima al 11.0%--, el alto nivel de evasión fiscal --que supera el 50.0% en algunos impuestos--, la elusión fiscal y la estrechez misma de la base tributaria, constituyen indicadores de la ineficiencia del sistema impositivo nacional. En general, el crecimiento de los ingresos tributarios no es tan dinámico como para evitar que el endeudamiento público sea la vía para continuar financiando el déficit fiscal.

Pese a que se han logrado avances considerables en la simplificación de los procedimientos de recaudación y en la ampliación de la base tributaria, los equilibrios fiscales siguen siendo frágiles e insuficientes: se han limitado al ámbito financiero, relegando otros objetivos importantes de la política fiscal, como la equidad (el diseño de la estructura tributaria y del gasto público), la mejora de la transparencia de las cuentas públicas, el diseño de una nueva gestión gubernamental y la discusión democrática del presupuesto.

Con la simplificación del abanico de impuestos se introdujo en la estructura de los ingresos tributarios un efecto redistributivo negativo, al suprimir algunos impuestos directos y ponderar en mayor medida los impuestos indirectos. Esto llama a retomar uno de los aspectos que virtualmente ha desaparecido del debate económico: la progresividad de la recaudación tributaria.

<sup>72</sup> Ver: Shams, Rasul (1998): "Política Fiscal y Presupuestaria", Economía Social de Mercado: su dimensión social, pp. 125-152, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Los ajustes en las cuentas fiscales entrañan una lógica perversa dadas las secuelas negativas que generan (sobre los grupos más vulnerables de la sociedad, sobre todo porque prima la lógica del racionamiento del gasto social<sup>73</sup>), de allí que las asignaciones para fines sociales continúen siendo insuficientes y financiadas principalmente mediante el endeudamiento público externo. Cabe señalar que el sistema fiscal privilegia a determinados sectores productivos a través de exenciones y subsidios, mientras se carecen de subsidios sociales o programas focalizados para las familias en condiciones de pobreza extrema, que representan un segmento importante de la población salvadoreña.

Por otra parte, pervive un bajo nivel de productividad del gasto público que se hace tangible en la tendencia al crecimiento del gasto corriente, aparejado a un bajo nivel de inversión pública.

La transformación del Estado se encuentra entrelazada con la misma reforma fiscal, no sólo en términos de los recursos financieros que demanda para su transformación, sino también por las consecuencias que genera sobre la estabilidad macroeconómica. El desequilibrio fiscal constituye uno de los eslabones más débiles de dicha estabilidad.

## E. Política comercial

La situación del sector externo se ha caracterizado por un déficit estructural en la balanza comercial, que responde principalmente a los crecientes niveles de importaciones frente a la rigidez de las exportaciones. La economía salvadoreña no ha sido capaz de generar recursos internos que le permitan sustentar su comercio internacional, lo cual va aparejado de mayores niveles de endeudamiento y genera importantes secuelas sobre la población.

En oposición al estado de la balanza comercial, los últimos años se han caracterizado por registrar saldos superavitarios en la Balanza de Pagos y un incremento de las reservas internacionales netas, situación que ha sido posible por la presencia de un flujo permanente de divisas en concepto de remesas familiares (en 1998 representaron el 53% de las exportaciones totales y el 45% de las

---

<sup>73</sup> Antes de maximizar la generación de los ingresos públicos, se busca la reducción de aquellas "erogaciones no prioritarias" —salud, educación, vivienda, atención a grupos vulnerables— y es que aún prevalece el mito de que los recursos canalizados hacia programas sociales representan un "gasto" y no una inversión, porque se asocian con la idea de concesión o compensación para atenuar impactos, y se le adjudica una "ineficiencia congénita" a su gestión, dando la impresión de que con ellos se estaría distrayendo recursos más útiles para la economía. Bernardo Kliksberg explica que buenos programas sociales, gerenciados con excelencia, lejos de representar gastos constituyen inversiones en las capacidades y en la productividad de la gente. Ver: Kliksberg, Bernardo [Comp.] (1997): "Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial". 4ª Edición, Fondo de Cultura Económica, PNUD, México.

importaciones), que además ha permitido mantener con relativa estabilidad el enorme desequilibrio comercial, que de otra manera sería insostenible.

La cuenta de capital ha reflejado importantes ingresos provenientes de la venta de los activos del Estado y que aparecen registrados como inversión extranjera directa en los sectores electricidad y telecomunicaciones, recursos que fueron orientados en buena medida a cancelar deuda externa de corto plazo.

Uno de los ejes fundamentales en los que se mantiene la “perezosa” dinámica del sector externo es la maquila, que aporta una importante parte del valor de las exportaciones (en 1998 representó el 50% de las exportaciones) e importaciones (22% para el mismo año). Además, se ha apostado al fomento de la maquila como una alternativa para generar nuevos puestos de trabajo, empleos caracterizados por la precariedad de sus condiciones y la inobservancia de las mínimas normativas laborales.

Las tendencias hacia la integración de las economías en bloques comerciales y la suscripción de tratados de libre comercio –llámense Tratados de Libre Comercio (TLC), Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)-- nos instan a tener presentes en cualquier negociación al menos cuatro principios fundamentales: la democratización del proceso, la preeminencia de la soberanía nacional y los proyectos nacionales de desarrollo, privilegiar la lógica social y ambiental, y garantizar la sustentabilidad.

En este contexto, se requiere revisar los Tratados de Libre Comercio de manera que las cláusulas sociales aparezcan incorporadas en los mismos no como anexos, sino más bien como ejes transversales. En el mismo sentido, dichos tratados deberían buscar la reducción de las asimetrías entre países y la identificación de los medios para la potenciación de las economías más atrasadas.

La lógica del sector externo no favorece el fortalecimiento de las actividades productivas nacionales en general y menos la micro, pequeña y mediana producción. No estimula la generación de empleo de calidad y en la medida en que las empresas nacionales son incapaces de enfrentar la competencia internacional, desaparecen del mercado con la consiguiente destrucción de empleo. Así, desde este ámbito tampoco se han establecido condiciones que resulten beneficiosas para niños, niñas y adolescentes.

## **6.2. Indicadores Sociales y Niñez**

Desde la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural y de Estabilización Económica PAE y PEE, en el ámbito social del país y para el caso de la niñez se ha implementado una política de carácter focalizado, alimentada fundamentalmente por los préstamos de ajuste y estabilización de los organismos

multilaterales con énfasis en las áreas de educación y salud, buscando paliar los impactos de las medidas de ajuste y estabilización, así como ir viabilizando la reforma del Estado.

## A. Educación

A continuación algunos de los indicadores que ilustran los impactos de las políticas macroeconómicas en la educación de la niñez durante los últimos años:

### *Presupuesto Educación*

A finales de la década de los 80s, la parte del presupuesto general de la Nación orientado a Educación con respecto al PIB era apenas de un 1.77%<sup>74</sup>, comportamiento que se mantuvo durante los primeros años de la década de los 90s y que explica en alguna medida el "déficit estructural" de recursos e infraestructura de este sector. En 1995 se registra un cambio al incrementarse a un 2.31%; sin embargo, el siguiente año desciende sustancialmente a un 0.50%. Estos cambios pueden explicarse en el marco de la implementación de los préstamos de los organismos multilaterales orientados a reformas institucionales en el sector educativo con la puesta en marcha de los Programas EDUCO y "Escuela Saludable". En 1997 se incrementa a un 2.46% y en 1998 desciende a 1.20%, lo que se explica por la política de reducción del gasto público, por un lado y, por el otro, el impulso de medidas de reforma institucional que promovieron redes alternas para sostener estos efectos re restrictivos en la asignación del presupuesto.

### *Tasas brutas de escolarización*

El comportamiento de estas tasas durante la década muestran un incremento significativo sobretodo en el período de 1989 a 1995 al pasar de 14% a 38.58%<sup>75</sup> en el nivel parvulario<sup>76</sup> y en el nivel básico aumenta de 81.90% en 1989 a un 95.85% en 1995. Esto puede responder tanto a la dinámica de crecimiento de la población como a la finalización del conflicto armado y a la implementación del Programa EDUCO y Escuela Saludable como parte de la dinámica de focalización de la política social del gasto.

En el nivel medio y superior, aunque no se registran políticas de focalización específicas, también se produjeron incrementos aunque en menor medida. El nivel medio del 26.20% en 1989 pasó a un 34.35% en 1995 y el nivel superior pasó del 9% a un 18.56% respectivamente en el mismo período.

<sup>74</sup> Según cifras de "Educación de El Salvador en cifras, 1995. Diario Oficial, revistas del BCR de abril, mayo y junio de 1999. Ver anexo, cuadro 1.

<sup>75</sup> Ver anexo cuadro 2

<sup>76</sup> Según cifras tomadas de "El Salvador, Estado de la Nación en Desarrollo Humano, 1999" y "Educación de El Salvador en cifras, 1995".

En los años siguientes a 1995 se produce una dinámica más lenta de crecimiento del nivel parvulario, hasta un 40.20% para 1997. Igual sucede con el nivel básico que alcanza un 97.80%, y el nivel medio con un 37%. Sólo el nivel superior registra un decremento con respecto a 1995 con un 17.80%.

La política de focalización registró efectos positivos en el incremento de las tasas de escolarización (sobretudo en los primeros años de su ejecución), pero ha presentado límites en cuanto al nivel de cobertura y a la eficiencia en la ejecución de estos programas.

### *Tasas de repitencia y deserción escolar*

Estas tasas registran una tendencia de decremento durante la década. La tasa de repitencia tuvo un comportamiento de 7.80%<sup>77</sup> para 1992, 6.37% para 1995 y 4% para 1997; las tasas de deserción bajaron de 9.70% en 1992, a 6.03% en 1995 y al 3% en 1997. Este comportamiento podría responder tanto al proceso de finalización del conflicto como a la implementación de la reforma educativa iniciada en los 90s.

### *Gasto real por alumno según nivel educativo.*

El nivel parvulario y el de educación básica registraron incrementos de 106% y 77%<sup>78</sup> respectivamente entre 1992 y 1997 en cuanto al incremento en gasto real por alumno/a, lo que respondería al incremento presupuestario producto de la implementación de los programas EDUCO y Escuela Saludable. Para los niveles medio y superior no universitario sucede un decremento del 9 y 4.5.% respectivamente para el mismo período, lo que refleja la focalización de estas políticas en el corto plazo y su limitada visión de formación de "capital humano" en el mediano y largo plazo.

### *Cantidad de Centros Educativos por sector y zona según departamentos*

Tomando como año muestra 1995 y analizando la dimensión territorial que tiene el impacto social de las políticas macroeconómicas, se encuentra que los centros educativos públicos se concentran en 3 ciudades principales: San Salvador<sup>79</sup>, San Miguel y Santa Ana. El sector privado refleja un comportamiento similar en el caso de las zonas urbanas de San Salvador, Santa Ana y La Libertad. Mientras que para la zona rural se registran más centros educativos en los departamentos de San Salvador, La Libertad y Ahuachapán.

La mayor carencia de infraestructura educativa se refleja en la zona urbana de los departamentos de Cabañas, Ahuachapán y Morazán; así como en la zona rural de

<sup>77</sup> Según cifras registras en "El Salvador. Estado de la Nación en Desarrollo Humano. 1999 y Educación. de El Salvador en cifras, 1995

<sup>78</sup> Según datos de "El Salvador, Estado de la Nación en Desarrollo Humano, 1999"

<sup>79</sup> Ver anexo cuadro 3

Cuscatlán, San Vicente y Sonsonate. Lo que corresponde con los índices de desarrollo humano que registran estos departamentos, los más reducidos a nivel nacional.

*Promedio de población matriculada que es atendida por centro educativo y departamento.*

Continuando con 1995 como muestra, la mayor cobertura educativa se registra en los departamentos de Sonsonate<sup>80</sup>, San Salvador y Cuscatlán, ubicados en zonas que en cuanto a intensidad tuvo un menor impacto del conflicto armado, a nivel de infraestructura y prestación del servicio educativo. La menor cobertura se presenta en Chalatenango, Morazán y Cabañas, ubicados en la zona norte y oriente, fuertemente afectados por la guerra, con menores índices de desarrollo humano, lo que evidencia también una política de concentración territorial de los recursos y el sesgo urbano de las políticas públicas.

## **B. Salud**

A diferencia del sector educativo donde hubo un mayor énfasis en inversión acompañado de la formación de redes a nivel social – comunitario, no hubo reforma y solo se ubica un programa orientado a la niñez implementado durante esta década (Escuela Saludable).

A continuación algunos indicadores que ilustran los impactos de las políticas macroeconómicas en la situación de salud de la niñez durante los últimos años:

*Presupuesto de Salud.*

El porcentaje del PIB orientado a salud se mantuvo estable durante la década de los 90s, con una leve alza entre 1993 y 1996<sup>81</sup>, pasando del 0.92 al 0.96% respectivamente, para luego de 1997 a 1998 bajar hasta un 0.58%. Estas cifras reflejan la orientación del gasto público y de la reforma institucional del Estado que se orientó a impulsar medidas de modernización en áreas de infraestructura vial y de modernización de sectores como electricidad y telefonía con miras a impulsar los procesos de privatización en esos ámbitos

*Esperanza de vida y tasa de mortalidad infantil*

El comportamiento de estos indicadores durante la década registran una esperanza de vida que se ha incrementado de 1990 a 1995 apenas en un 5%<sup>82</sup> y una tasa de mortalidad infantil todavía preocupante porque para 1995 la mortalidad en menores

---

<sup>80</sup> Ver anexo cuadro 4

<sup>81</sup> Ver anexo cuadro 5

<sup>82</sup> Ver anexo cuadro 6

de 5 años fue de 40 por cada mil, lo que refleja la falta de atención infantil en salud y la poca inversión pública al respecto.

### **C. Otros Servicios Públicos**

Las mínimas variaciones observadas en otros servicios públicos durante la década, reflejan la orientación de las políticas macroeconómicas encaminada a la manutención o reducción de los niveles del gasto y la inversión en materia de servicios públicos. Esto implicó un impacto sustantivo en la niñez dadas las condiciones de vida que encarnan para las familias los servicios públicos en cuanto a vivienda, agua, alcantarillado, entre otras, lo que de forma general se refleja en la orientación del presupuesto durante esta década.

Durante la década de los 90s, el comportamiento del porcentaje del Presupuesto General de la Nación en cuanto a servicios básicos se mantuvo sin muchos cambios<sup>83</sup>. El ramo de vivienda se mantuvo sin mayor asignación y el apoyo del sector público en este aspecto para los grupos vulnerables fue mínimo. Si bien en cuanto a obras públicas hubo un aumento, este se concentró en mayor medida en la infraestructura vial de algunos centros urbanos, sobretodo en la capital.

---

<sup>83</sup> Ver anexo cuadro 7

## **VII. Interpretación y conclusiones sobre el impacto en la infancia de las políticas económicas**

---

Después de diez años de aplicación de reformas económicas e institucionales en el marco de los Programas de Ajuste Estructural en El Salvador, se percibe un creciente interés por conocer y evaluar los impactos que en materia económica y social ha significado para el país tal proceso de reformas, tanto sobre sectores específicos de la actividad económica, como sobre grupos especiales de la población.

Existe un relativo consenso de que en términos de crecimiento y estabilidad se registraron algunos avances importantes, más notorios en la primera mitad de la presente década; no obstante, existen también serios cuestionamientos a la forma como se estabilizó y creció, argumentándose que se ha llevado a cabo con altos costos sociales y ambientales, favoreciendo la pervivencia de una economía frágil, sustentada en el consumo y actividades de servicios que muy poco contribuye a forjar las capacidades productivas nacionales.

Evaluar el impacto social de las políticas de ajuste estructural sobre un sector específico como el de la niñez resulta una tarea bastante compleja, debido a diversos factores: en primer lugar, la dificultad que entraña separar las condiciones socioeconómicas derivadas de la aplicación del programa de reformas de aquellas causas estructurales que responden a tendencias de largo plazo; y en segundo lugar, por la ausencia de trabajos previos y estadísticas consistentes sobre el sector, con lo cual se vuelve complicado establecer los vínculos y canales a niveles macro y micro a través de los cuales se detectan los efectos de las distintas reformas sobre las variables que inciden sobre el bienestar de las familias y por consiguiente en los niños y niñas en el hogar.

A pesar de las dificultades analíticas señaladas, con el presente trabajo se obtuvo suficiente evidencia, a partir del análisis de material bibliográfico consultado y de la investigación de campo realizada, que permite sostener que la niñez salvadoreña constituye uno de los sectores poblacionales más vulnerable y uno de los mayores receptores de los impactos adversos de las políticas de ajuste implementadas.

Con el objetivo de presentar una interpretación final y extraer algunas conclusiones tentativas sobre el impacto que han tenido el conjunto de políticas en la infancia, empezaremos con una breve comparación entre las características claves de una estrategia de desarrollo favorable a la niñez y las políticas aplicadas; después identificaremos algunos vínculos directos e indirectos entre políticas específicas y la niñez, y finalmente desarrollaremos

algunos aspectos particulares a partir de los cuales se hace posible identificar con mayor precisión los impactos.

La carencia de una estrategia general de desarrollo y la aplicación de un conjunto de medidas de política económica inspiradas en los PAE ha generado un entorno muy desfavorable para la infancia en El Salvador. En este esquema las autoridades económicas se han preocupado por la "estabilidad macroeconómica", concentrando su interés en las variables macro-financieras; esto ha propiciado una creciente precariedad e inseguridad en el mercado de trabajo, con las consiguientes secuelas negativas en las condiciones de vida de los hogares más pobres.

El estilo de crecimiento desarrollado durante la década pasada, no sólo resulta tergiversado y sin equidad, sino ha sido más bien "estéril" para la mayoría de las familias salvadoreñas. El énfasis se ha puesto en la meta anti-inflacionista, más que en la generación de empleo productivo; en los objetivos de las políticas macroeconómicas se han antepuesto los intereses especulativos y financieros, en desmedro de las inversiones productivas que son capaces de dinamizar la economía y crear nuevos puestos de trabajo.

El contexto económico ha llevado a la erosión de capital social, que se hace tangible en el debilitamiento del tejido social, el incremento de delincuencia hasta niveles inusitados (tanto de adultos como delincuencia juvenil), el incremento del uso de drogas y la violencia en sus múltiples expresiones.

El leve mejoramiento en los índices de pobreza registrado en algunos años, quizá obedezca en mayor medida a la finalización de la guerra y el inicio de un proceso de paz, que al éxito de las políticas económica y social. Cabe señalar que en la medición de estos índices, las remesas familiares que reciben los hogares de menor ingreso contribuyen a que muchos de los hogares aparezcan por encima de la línea de pobreza, dibujando un panorama menos dramático del existente; y confirma que es por la vía de los flujos externos como los pobres logran amortiguar en alguna medida los efectos negativos de las políticas económicas.

El predominio de una perspectiva cortoplacista, basada en una visión de "libre mercado" que sacraliza la privatización de los bienes del Estado y la desregulación de la economía, ha conllevado a transferir muchos de los derechos sociales y bienes públicos hacia la esfera del mercado, aun cuando en la economía salvadoreña existen importantes segmentos de la población al margen del mercado de trabajo.

La orientación de la política monetaria y las características del sistema financiero han contribuido a mantener el alza de la tasa real de interés, que ha afectado a la mayoría de los sectores económicos. El sector de vivienda, pese a ser uno de los más beneficiados en el otorgamiento de créditos, ha sufrido por la alta tasa de interés real en un contexto en que crece el déficit de vivienda para los sectores populares en forma drástica.

Las políticas cambiarias y de comercio exterior, que obedecen a la lógica anti-inflacionista, han contribuido al mantenimiento de una moneda sobrevaluada y a la reducción de las tarifas aduaneras, favoreciendo al sector importador más que al sector productivo en el país y a las empresas financieras y no financieras endeudadas en dólares.

El sector exportador y los sectores que compiten con exportaciones han sufrido los efectos negativos de estas políticas económicas. Cabe señalar la situación del sector agropecuario, que además de encontrarse en un franco estado de postración ha cargado con el sesgo antiagropecuario de una década de políticas, pese a la secular importancia del sector en la generación de valor agregado, empleo, divisas y cantidad de población que aglutina.

La acelerada integración económica a la economía mundial - por ejemplo, a través de la liberalización de flujos especulativos de capitales y la acelerada apertura comercial - tiene aspectos positivos, pero podría generar en una mayor inestabilidad macroeconómica y aumentar la vulnerabilidad frente a crisis financieras (ejemplo: el impacto de la crisis asiática). Una política favorable a la niñez no implica proteccionismo y una vuelta a una política de desarrollo “hacia adentro”, pero la vulnerabilidad aumenta con la “globalización”.

La estabilidad fiscal es muy importante, resulta muy positiva para las familias; pero dados los bajos niveles de recaudación impositiva, los bajos niveles del gasto público —que además es improductivo y se maneja ineficientemente— y la regresividad del sistema tributario, resulta evidente que el sistema fiscal no favorece a las familias pobres, ni a la niñez y adolescentes que son más dependientes de recursos públicos que adultos.

Por otra parte, con un sistema de salud enfermo y cuyas necesidades no aparecen visibilizadas en las asignaciones presupuestarias, tenemos un entorno poco propicio para mejorar las condiciones de vida de las familias pobres y de la niñez. La población con acceso a los servicios de la seguridad social —que de suyo son de mala calidad e insuficientes— sigue siendo muy limitada, y la tendencia no es precisamente a elevar su cobertura.

Uno de los ejes del paquete de reformas en las políticas económicas apunta a la flexibilización del mercado de trabajo, a partir del cual se ha hecho notable una creciente precarización y fragmentación del empleo, y el fenómeno de la “informalización” de la economía se ha profundizado. Como consecuencia directa de la situación de pobreza y precariedad del empleo de los padres, desde los hogares se establezcan como estrategias de sobrevivencias la incorporación de niños, niñas y jóvenes al trabajo.

Otro problema relevante es la exclusión de la mayoría de agentes económicos y sectores de menores ingresos del sistema financiero, las consecuencias de esta situación se perfilan no sólo por la imposibilidad de que los pobres puedan ser sujetos de crédito, sino también por las secuelas que genera en la actividad productiva.

La privatización de los servicios públicos de telefonía y distribución de energía eléctrica ha llevado a la sustitución del monopolio estatal por una estructura duopólica u oligopólica de empresas transnacionales, cuyos servicios han experimentado un alza en sus precios, sin que necesariamente vayan acompañados de una mejora en su calidad. Las argumentaciones esgrimidas para justificar el proceso de privatización se caen por su propio peso, esto porque la apología a la eficiencia, a la calidad, a la mejora del acceso y la cobertura se han quedado en la discursiva de quienes se encargaron de generar las condiciones objetivas y subjetivas para la venta de los activos del Estado.

Merecería la pena reflexionar sobre los efectos fiscales derivados de los subsidios que se otorgan a las empresas distribuidoras de energía eléctrica través de los Fondos Sociales –dada la mínima rentabilidad que representaba para ellas llevar la electricidad a zonas rurales y marginales urbanas del país--, así como el subsidio al consumo de energía eléctrica domiciliar de montos de consumo menor, para compensar la elevación drástica en las tarifas.

La reforma del Estado y los procesos de privatización tienen múltiples implicaciones fiscales que se visibilizan unos por el lado de los recursos necesarios para avanzar en la transformación de la Administración Pública –sin que éstos generen efectos que desestabilicen los equilibrios macroeconómicos--; otros por el lado de una Administración Pública reformada, por los ingresos generados de la venta de los activos públicos que en un futuro dejarían de percibirse, y por las cargas fiscales que supone mantener la institucionalidad creada en el marco de los procesos de privatización, entre otros.

Avanzar en la privatización de los servicios de salud y de la distribución del agua –como se pretende-- supone un clarísimo golpe en perjuicio de la población de menor ingreso, porque al trasladar a la esfera del mercado bienes y servicios públicos que son indispensables para la vida misma, cuyos precios seguramente se elevarán, se margina de su acceso a la mayoría de salvadoreños y salvadoreñas.

Es necesario enfatizar que la niñez no ha recibido la prioridad que se establece en la Convención. Los niños, las niñas y los adolescentes no aparecen como prioridad en la asignación de recursos públicos, están invisibilizados en los presupuestos generales del Estado y en el diseño de las políticas macroeconómicas.

Los problemas principales para los niños y adolescentes salvadoreños, como son la pobreza, la desigualdad, la violencia e inseguridad, y en general la erosión de la

cohesión social, continúan sin solución, y en algunos aspectos, su situación se ha deteriorado.

A continuación se analizan algunas características socioeconómicas básicas y que en el proceso de investigación aparecen con una importante incidencia sobre las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes salvadoreños. Hay que resaltar que el fenómeno es multicausal, pues en él convergen factores estructurales y coyunturales y sus causas, modalidades de expresión y sus consecuencias son múltiples y diversas por lo que comprenderlo implica analizar una serie de factores que muchas veces van más allá del análisis tradicional de unas cuantas variables socioeconómicas cuantitativas.

### **7.1. Creciente desigualdad en la distribución de ingresos y activos.**

Existe suficiente evidencia que demuestra que la aplicación de los PEE/PAE, han contribuido a profundizar la inequidad y desigualdades sociales en el país, dando lugar a un país con enormes disparidades, escasamente integrado y potencialmente conflictivo en sus relaciones sociales.

Es crítica la creciente inequidad en la distribución de ingresos y activos prevaleciente en la estructura económica salvadoreña. Esta distorsión si bien tiene sus raíces en un proceso histórico mucho más profundo, en el contexto general del ajuste se ha reforzado, de manera que relativamente pocos hogares proporcionalmente han sido significativamente beneficiados del crecimiento económico alcanzado y que cerca del 50% de la población está marginado a una situación de pobreza, con cerca del 20% en situación de indigencia, excluida de los beneficios del progreso y de participación plena en el mercado.

Mientras persistan altos índices de pobreza, difícilmente podrá articularse una genuina política que promueva los intereses a la niñez. En buena medida la pobreza y la exclusión social propician fenómenos de gran envergadura social y en los que crecientemente se ven involucrados niños, niñas y adolescentes, tales como, drogadicción, las pandillas juveniles y la violencia juvenil, entre otros muchos fenómenos concomitantes.

Un sistema económico inclusivo que promueva los intereses de la niñez debe considerar la problemática de distribución del ingreso como una variable que fomenta o distorsiona las posibilidades de desarrollo de la niñez, principalmente en las áreas rurales más distantes en donde persiste una extendida pobreza extrema y en las que niños y niñas son más vulnerados y marginados de los programas sociales. Al comparar cifras sobre nivel de ingreso de los hogares encuestados con el coste de la canasta básica alimentaria, se observa que más del 55% de los hogares, obtienen un ingreso medio menor al coste de ésta, lo que indicaría, que los índices de pobreza serían mucho más altos inclusive a los oficialmente divulgados.

## **7.2. Un mercado laboral extremadamente débil que promueve la precarización e informalidad del empleo.**

En términos ocupacionales, a pesar de que oficialmente se reporta una tasa de desempleo relativamente baja (8% en 1998), 47% de los empleados en el área urbana se desempeñan en el “sector informal”, situación mucho más extendida en el área rural. Adicionalmente los últimos esfuerzos gubernamentales de generación de empleo están básicamente orientados hacia la promoción de la industria maquilera con empleos de baja productividad y mal remunerados. Este entorno limita seriamente las posibilidades de reproducción material de los trabajadores, precariza la condición de niñas y niños en el hogar y les induce a insertarse en actividades de supervivencia como estrategia de apoyo para contribuir a la generación de ingreso familiar.

La investigación de campo señala que el acceso a los beneficios de las políticas de ajuste está determinada por los niveles de ingreso y por la condición ocupacional de las familias, de manera que si no hay un entorno favorable en términos de ocupación, se hacen más precarias las condiciones de niñas y niños en el hogar. A lo anterior se añade que las estadísticas sobre empleo tradicionalmente han invisibilizado el fenómeno del trabajo infantil, sin embargo como se revela en la investigación de campo, el aporte a la economía familiar es determinante e involucra a grandes contingentes de niños al mundo laboral, alterando de forma dramática las verdaderas dimensiones del trabajo informal y la participación laboral infantil en el mismo.

Para cerca de la mitad de familias que recurren al trabajo infantil como estrategia de sobrevivencia, resulta muy útil tanto si se trata de niñas como de niños. Es decir, cuando se recurre al trabajo de hijos e hijas en la familia, aparentemente la decisión se toma por necesidad, a veces al punto de no lograrse la subsistencia sin ese aporte.

UNICEF, ha señalado, que el trabajo infante - juvenil existente no es en su mayoría formador y creativo y que es la forma más escandalosa de explotación a que están sometidos millares de niños y adolescentes; particularmente en el caso de El Salvador, en dónde la incorporación de los niños y niñas a actividades de apoyo al hogar se da incluso antes de los cinco años de edad. Esta misma institución señala que la educación constituye la columna vertebral para ir recuperando a los niños y adolescentes del trabajo que actualmente realizan. Sin embargo, también en términos de acceso a educación el sistema escolar salvadoreño enfrenta serias limitaciones.

Algunos trabajos previos sostienen que en El Salvador se le confiere poca importancia a los desequilibrios en el mercado de trabajo y que por tanto el empleo y los salarios siguen siendo variables de ajuste durante las fases contractivas y

expansivas de la economía, demostrando con ello, la poca importancia conferida a este ámbito de la economía, que se sostiene en un esquema de ventajas competitivas espúreas basadas en bajos salarios y bajos costes.

### **7.3. Política salarial restrictiva**

Para resolver el problema del desempleo y el subempleo, la política salarial y sus medidas se orientarían a que los precios relativos del capital y la mano de obra reflejaran la disponibilidad relativa de cada uno de ellos, de modo que la retribución de la mano de obra debería ser congruente con su productividad a fin de salvaguardar las ventajas que significa para el país una mano de obra abundante. El énfasis se centraría en evitar un encarecimiento relativo del trabajo mediante una política de contención de los salarios mínimos y el desarrollo de un programa de capacitación de la mano de obra tendiente a aumentar su productividad y movilidad.

Tal política laboral ha generado un impacto adverso en los trabajadores salvadoreños y por consiguiente en los hijos, hijas, o las persona económicamente dependientes de éste. Ello se refleja en la pérdida de participación en la riqueza producida en el país, tanto por su escasa participación en la distribución del valor agregado como por la pérdida de la capacidad adquisitiva de los salarios. Más de la mitad de los hogares dependen de formas de trabajos que no representan mayores condiciones de estabilidad o prestaciones laborales (por cuenta propia, temporal y por obra).

En resumen, del análisis de estadísticas oficiales se refleja de manera contundente el carácter inequitativo en la distribución del ingreso que prevalece en la estructura económica salvadoreña, y el escaso provecho que ha significado para una parte importante de la población los beneficios del crecimiento económico de los últimos años.

### **7.4. Escaso acceso a las oportunidades crediticias: Política crediticia restrictiva.**

Es innegable el importante rol que juega la micro, pequeña y mediana empresa en términos de contribución al PIB, la capacidad de generar empleo y su participación en la dinámica económica nacional. Algunos trabajos sostienen que para iniciar un proceso de desarrollo tendiente a reducir la pobreza el financiamiento deberá ser accesible a los sectores más pobres de la población. Lamentablemente, el sistema financiero formal aplica criterios tradicionales para otorgar préstamos, tales como ingresos regulares o garantías, que lleva a clasificar a los pobres como “no sujetos de crédito” en un país donde la mayoría de ocupados están en el sector informal.

Un elemento fundamental para fortalecer el rol de la micro, pequeña y mediana empresa en el desarrollo es el acceso al crédito, especialmente dentro del sistema formal. Sin embargo este estratégico sector empresarial ha sido marginado del sistema financiero formal, teniendo que recurrir a un sistema informal más accesible, pero con altos costos financieros y desventajosas condiciones.

La investigación de campo reveló que el 60% de las familias encuestadas opinan que las facilidades para obtener créditos para invertir en el negocio son bajas; en 76% de los hogares las tasas de interés de los préstamos han tenido un beneficio bajo para las familias. Por otra parte, la situación económica familiar es tan apremiante que las familias obtienen créditos no sólo para la inversión en los negocios, sino también para afrontar los gastos corrientes del hogar. Cuando se trata de créditos productivos de inversión en el negocio se busca el sector financiero formal, aunque sólo un 21% de los demandantes lo logra, lo que hace que una buena parte busque fuentes crediticias alternativas. La principal fuente de recursos crediticios no proviene del sector financiero formal y por tanto se debe recurrir a recursos en condiciones mucho más onerosas.

Las familias parecen estar entre la espada y la pared, pues por una parte, tienen que buscar apoyo económico para actividades corrientes de consumo y por otra mejorar su capacidad productiva; En un entorno que no permite el acceso a la banca y recurriendo a créditos en condiciones desventajosas, que precariza aún más la situación familiar. Este resultado complica aun más la situación de la niñez en los hogares, puesto que inhibe a las familias de generar recursos para la inversión productiva (en el negocio) y asume compromisos crediticios para el consumo.

## **7.5. Proceso de privatización que limita el acceso a los servicios públicos básicos.**

En este orden destaca los resultados “perversos” que está teniendo entre las familias la privatización de los servicios públicos, como agua potable, energía eléctrica y teléfonos, ya que la introducción de tecnología e inversiones en estos sectores ha aumentado la oferta global del servicio; Sin embargo, ésta no se refleja en un aumento de la demanda, estableciéndose una situación paradójica que en la medida que aumenta las posibilidades de acceso al servicio, las familias encuentran incapacidad para costearlos. Igualmente “perversos” están siendo los efectos en áreas sociales claves de educación y salud que aun cuando las posibilidades de acceso han aumentado la capacidad de costearlo disminuye.

## **7.6. Importancia de las estrategias de sobrevivencia familiar.**

El Estudio de campo concluye que el fenómeno de las estrategias de sobrevivencia familiar y el aporte del trabajo infantil a las mismas es complejo. Las variables económicas como el nivel de ingreso, el acceso a los beneficios de la aplicación de

las PAE y el sector ocupacional de las familias inciden, pero en complejas interrelaciones, unas mediando a las otras. El acceso al beneficio de las políticas de ajuste, que es el foco de este estudio, es diferencial y está determinado por la condición de ingreso y sector de ocupación de las familias, a mayor condición de vulnerabilidad, menor acceso. Esta situación precariza aún más la situación de la niñez dentro de las familias, que de manera significativa se ve obligada a trabajar entre menor acceso tenga su familia a los citados beneficios.

Las estrategias de sobrevivencia familiar más utilizadas son la conversión del hogar en un ámbito de trabajo, (52.9%), el trabajo de la pareja (50.5%), la diversificación de la fuente y lugar de trabajo (28.3% y 27.7%) respectivamente y el trabajo de los hijos (28.4%) entre otros.

La participación del trabajo infantil en las estrategias de sobrevivencia demuestra la importancia que el mismo tiene como fuente de apoyo al hogar, pero también supone una enorme responsabilidad del niño y la niña hacia su grupo familiar a edades muy tempranas.

## VIII. Lineamientos generales para visibilizar a la niñez en el ámbito macroeconómico

---

Es vital reflexionar sobre la inconsistencia entre, por un lado, el papel asignado a la familia y la importancia que se le concede al analizar los fenómenos sociales del país y, por el otro, el casi nulo apoyo que recibe, la precarización de su situación y la falta de condiciones reales para mejorar su futuro económico y social. Mientras no se atiendan estos factores, niños y niñas se verán obligados a luchar en condiciones desventajosas para sobrevivir junto a su familia, con pocos apoyos para cambiar la situación; asimismo, las fallas estructurales que ponen en situación de vulnerabilidad a grandes sectores de la población, y en concreto de la población infantil, seguirán perpetuándose, al igual que los problemas sociales asociados.

El fenómeno de las estrategias de sobrevivencia familiar y el aporte del trabajo infantil a las mismas es complejo. Las variables económicas como el nivel de ingreso, el acceso a los beneficios de la aplicación de las PAE y el sector ocupacional de las familias inciden, pero en complejas interrelaciones, unas mediando a las otras. El acceso al beneficio de las políticas de ajuste, que es el foco de este estudio, es diferencial y está determinado por la condición de ingreso y sector de ocupación de las familias, a mayor condición de vulnerabilidad, menor acceso. Esta situación precariza aún más la situación de la niñez dentro de las familias, que de manera significativa se ve obligada a trabajar entre menor acceso tenga su familia a los citados beneficios.

En la búsqueda de mejores opciones de vida para la niñez y adolescencia juegan un rol importante las instituciones del Estado en la definición de las políticas y en la canalización de recursos, sin embargo en un momento en que las políticas de descentralización cobran fuerza, el reto corresponde asumirlo a los gobiernos locales, uniendo esfuerzos y concertando estrategias con los diversos agentes de desarrollo local y expresiones organizadas que trabajan con el sector y de los mismos niños, niñas y adolescentes. Sólo un esfuerzo amplio, coherente y sistemático propiciará los cambios deseados.

A efecto de hacer visibles a niños y niñas en las políticas macroeconómicas, presentamos a continuación un conjunto de reflexiones que deberían someterse a una profunda discusión entre los diversos actores políticos, sociales y económicos, para poder derivar de ellas los lineamientos generales para una política integral para la niñez.

1. **Desarrollo de una metodología de análisis que ligue los ámbitos macro y micro.** Lograr visibilizar a la niñez en las políticas macroeconómicas pasa por

el hecho de identificar con precisión los efectos directos e indirectos que aquéllas generan sobre esta. Este documento representa un primer paso, que debería reforzarse. Pero, establecer explícitamente a la niñez como sujeto y grupo objetivo de la política macroeconómica, implica el desarrollo de una metodología que permita ligar —por la vía de los impactos— las medidas que se plantean desde la dimensión más general y amplia, propias de la esfera macro, con la realidad particular y específica, que corresponde al ámbito micro.

- 2. La niñez como sujeto y grupo objetivo de las políticas económica y social.** La identificación precisa de las implicaciones sobre la niñez -- beneficios y/o perjuicios—haría posible avanzar en la elaboración de propuestas y recomendaciones de políticas macroeconómicas alternativas a las vigentes, desde las cuales se potencie a la niñez y en las cuales aparezcan de manera explícita niños y niñas como el grupo objetivo hacia el cual éstas se orientan.

En este marco, una de las condiciones básicas es la formulación e implementación de las políticas económica y social de manera articulada, evitando la tradicional disociación de los objetivos sociales en la política económica. Además, supone transformar el enfoque de que las políticas sociales se conciben como un instrumento compensatorio de los efectos del ajuste. La mejor política social es una buena política económica.

- 3. La niñez como eje transversal de las políticas macroeconómicas.** Resulta impostergable el impulso de los derechos de la niñez como un eje transversal que atraviese las distintas políticas macroeconómicas y sociales, en los ámbitos internacional, nacional y local. Es a partir de la disposición de dicha herramienta metodológica que se hace posible avanzar en el abordaje de la problemática de la niñez en forma de ejes transversales, sin que esto conlleve a la generalización y a diluir su tratamiento.

- 4. El cambio en los énfasis de la política macro-económica.** La constatación de los efectos perversos que la política económica ha generado sobre las familias salvadoreñas (particularmente sobre los niños y las niñas), y la estructuración de un marco de propuestas económicas alternativas, permitiría trabajar —incidencia y cabildeo— en la modificación del esquema de crecimiento vigente, el cual a todas luces es desfavorable para la niñez. Desde una posición propositiva que identifique las soluciones a los principales cuellos de botella que enfrenta la economía nacional se pueden abrir espacios favorables para la consecución de este propósito. Y es que son muchas las ventajas que irradiarían sobre toda la sociedad y la economía la eliminación de efectos como: la incapacidad de generación de empleo, la falta de acceso al crédito para la mayoría de los agentes económicos y hogares pobres, la reducción de las asignaciones para inversión social, el deterioro del medio ambiente, y en general, superar el actual esquema de crecimiento “estéril” y excluyente, que concentra la riqueza y distribuye la pobreza.

En el futuro diseño de estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas, es necesario establecer como primera prioridad el mejoramiento del bienestar de la infancia. “El interés superior del niño” es también el interés superior del futuro del país.

5. **La niñez visibilizada en la política fiscal.** La ausencia de una política fiscal que asuma su función redistributiva y contribuya a reducir los altos niveles de inequidad, no sólo afecta a la niñez por la limitación de las asignaciones presupuestarias para fines sociales (educación, salud, vivienda), sino también por su carácter regresivo, que carga en los salvadoreños y salvadoreñas, a través del énfasis en los impuestos indirectos (IVA), el mayor peso de la generación de los ingresos tributarios. Se debe potenciar a la niñez desde la propuesta de una reforma fiscal que posibilite a la administración pública asumir sus responsabilidades de manera eficiente y cuya misión se financie con base a criterios justos y equitativos:
6. **Las asignaciones presupuestarias destinadas específicamente para la niñez.** Ante las múltiples necesidades y carencias que enfrenta la niñez, las asignaciones del Presupuesto General de la Nación siguen siendo escasas e insuficientes; además, el uso inadecuado e ineficiente de los escasos fondos, adosado a las prácticas generalizadas de corrupción y al manejo partidista de estos recursos, hacen del “gasto público destinado hacia la niñez” un instrumento irrelevante para poder atender y potenciar a la infancia salvadoreña. Debería buscarse no sólo elevar las asignaciones presupuestarias orientadas hacia la niñez, sino también identificar las competencias y responsabilidades de las diversas instancias públicas –a nivel de gobiernos central y local--, de manera que con la ejecución presupuestaria se pueda garantizar el cumplimiento de los Derechos del Niño.
7. **La Niñez, los Presupuestos Participativos y la Contraloría Social.** Resulta indispensable el involucramiento de la sociedad civil en las labores de diseño y elaboración de los presupuestos –nacionales y municipales--, así como también en las acciones de supervisión y contraloría en la ejecución de los presupuestos. Esto requiere de una activa participación ciudadana para sensibilizar a los sectores sociales e instancias decisoras sobre la necesidad de visibilizar a la niñez en las políticas económicas y en los presupuestos nacionales/ municipales.
8. **Política Nacional para la Niñez.** La disposición y aplicación de una Política Nacional para la Niñez y de un marco institucional que garantice su implementación constituye uno de los retos de mayor relevancia por la prevalencia de los Derechos del Niño.

## IX. Bibliografía

---

1. Acosta, A. (1999): **“Algunos elementos para repensar el desarrollo. Una lectura de pequeños países”**, ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Economistas, 18-22 de enero de 1999, La Habana, Cuba.
2. Alianza Internacional de Apoyo a la Niñez (ISCA) **“El impacto de la crisis económica, el ajuste y la deuda externa sobre la niñez en América Latina”**, publicado en Abril de 1992.
3. Corcuera. A. (1996) **“Declaración de Amor o los Derechos del Niño”**, Rádda Barnen
4. Asociación PROVIDA; Olof Palme, ACISAN, CU (1991) **“Efectos de la deuda externa y el ajuste estructural sobre la situación de la niñez en la región Latinoamericana”**. San Salvador.
5. Banco Central de Reserva (BCR) **“Revista Trimestral”**. Varios números
6. Bicaud, M. ; Clive, G. (1995). **“Análisis de la economía e implicaciones para la educación”**, En Reimers F., La educación en El Salvador, de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades, San Salvador: UCA Editores
7. BID y CIEDPLAN (s. f.) **“Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programa, instituciones y recursos”**. Editado por Dagmar Raczyński.
8. BID y PNUD (1993) **“Reforma Social y pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo”**. Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza. Washington.
9. Briones, C. ; Et. al (1998). **“Exclusión social y pobreza. El Salvador sin exclusión: Una propuesta para la superación de la pobreza”**. Bases para el Plan de Nación. Consulta Especializada.
10. CASA (1998) **“Las Políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y sus consecuencias”**. Grupo Promotor en México de la iniciativa Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural
11. Comité de Desarrollo Rural (1998) **“Lineamientos para una estrategia de desarrollo rural”**. Documento para Consulta, San Salvador
12. CENITEC/ DIES (1992) **“ Migración y remesas: Una evaluación de su impacto en la Economía Salvadoreña”**. Política Económica, número 11 febrero- marzo, San Salvador, El Salvador
13. CENITEC/ DIES(1995) **“Balance de la política social de ARENA: Líneas para una nueva política**. En Política Económica. Número 27 , San Salvador, El Salvador
14. CENITEC/DIES (1993): **“Inversión en recursos humanos y nuevas modalidades de la política social en El Salvador: El Programa EDUCO”**. Política Económica N° 19 julio- agosto, San Salvador
15. Centro de Investigación, Documentación y Apoyo a la Investigación -CIDAI (1998) **“El Salvador en 1997: política, economía y sociedad”** En Revista Estudios Centroamericanos 591-592 enero-febrero, San Salvador
16. Comisión del Sur (1980): **“El Reto del Sur”**, Informe de la Comisión del Sur, Versión previa a la publicación, p. 91, mayo, Dar es-Salam.

17. Comisión Nacional para el Desarrollo. (1998) **“Bases para el Plan de Nación”**. San Salvador.
18. Córdova, R. ; Pleitez, W. y Ramos, C. (1998): **“Reforma política y reforma económica: Los retos de la gobernabilidad democrática”**. San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo. Documento de trabajo. Serie Análisis de la realidad Nacional, No. 98-1.
19. Corte Suprema de Justicia y UNICEF (1998) **“La nueva justicia penal juvenil: La experiencia en El Salvador”**. San Salvador.
20. D’angelo, G. (1997): **“Trabajo infantil: ¿Abolición o erradicación Progresiva?, Nuevos términos para una vieja discusión”**. Pininos, Revista Centroamericana de análisis y opinión sobre la niñez. Save The Children, Oficina para Centroamérica. Año 4, Nos. 9 y 10.
21. Dewees, A, Evans, E, King, C y Schiefelbein, E. (1995): **Educación básica y parvularia. En Reimers, F. (1995)**
22. De Vylder, S.(2000): **“Macroeconomic policies and children's rights: A book focusing on developing countries”**. Save the Children. Suecia Estocolmo.
23. Diario Oficial, varios números.
24. DIGESTYC (1998) **“Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples”**. Ministerio de Economía. San Salvador. Programa MECOVI.
25. DIGESTYC. (1992): **“Censos Nacionales V de Población y IV de Vivienda”**. Ministerio de Economía.
26. Dirección General de Política Criminal, Ministerio de Justicia, Consejo Nacional de Seguridad Pública y Rádda Barnen (1998): **“La prevención de la delincuencia juvenil en El Salvador, hacia la formulación de una política social integral”**,
27. El Diario de Hoy, 15/04/ 99. Sección Tema del Día **“Camino cambiario”**. p. 6.
28. Escobar Castro, M. y Flores Pérez, D. (1991): **“Repercusiones de las políticas de ajuste estructural sobre el mercado de trabajo urbano de la economía salvadoreña”**. Trabajo de graduación presentado a la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
29. Fauné, M. A (1994): **“Mujeres y familias centroamericanas: Principales transformaciones y problemas”**. San José, Costa Rica.
30. FEPADE (1997): **“Los Jóvenes en situación de exclusión Social: Caracterización de la niñez y adolescencia de 7 a 18 años de El salvador”**. San Salvador
31. FESPAD, con el financiamiento de Rádda Barnen, entre septiembre de 1996 y febrero de 1997, **“La convención de los derechos de la niñez en El Salvador. Diagnóstico de su cumplimiento”**. San Salvador.
32. FLACSO y SSRC (1998): **“Mercado laboral y pobreza en Centroamérica”**. San José, Costa Rica. Editora Vilma Herrera. Serie Centroamérica en Reestructuración. Primera Edición.
33. FUSADES (1997): **“El desafío salvadoreño: de la paz al desarrollo sostenible”**, Comisión de Desarrollo Sostenible y Consejo Empresarial Salvadoreño para el Desarrollo Sostenible, Nueva San Salvador.
34. FUSADES, documento preliminar, publicado en Internet, **“Análisis del proceso de descentralización de la reforma educativa en El Salvador”**. Ana Bella Lardé de Palomo, Aída Argüello de Morera, Evelyn Jacir de Lovo, Ricardo Córdova Macías.

35. Gutiérrez Urrutia, M. (1992): **“Programación financiera y relaciones macroeconómicas”**, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, p. 3, Santiago de Chile.
36. Hellinger, S. (1998) **“Características y lecciones de la crisis asiática”**. San Salvador, FUNDE, Alternativas para el Desarrollo No. 52. Abril/mayo.
37. Infante, R. (1991): **“Mercado de trabajo y deuda social en los 80”**, PREALC, IE-35, Santiago de Chile.
38. Kliksberg, B. [Comp.] (1997): **“Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial”**, 4ª Edición, Fondo de Cultura Económica, PNUD, México.
39. Martínez, N.; Et- al (1990): **“La Estrategia económica del gobierno de ARENA: Caracterización y perspectivas”**. Tesis de graduación. UCA. Septiembre.
40. Ministerio de Educación( 1995): **“Educación de El Salvador en cifras, 1995”**.
41. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Contabilidad Gubernamental. Ejercicios fiscales. **“Informe de la Gestión Financiera del Estado”**.
42. Ministerio de Hacienda. **“Presupuesto general de la nación”** diferentes años.
43. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (1989): **“Plan de Desarrollo económico y social 1989-1994”**. San Salvador.
44. Moreno, R ; Góchez, R. (1997): **“Consideraciones sobre el ajuste salarial: Notas en torno al mercado de trabajo”**. FUNDE, Actualidad Económica, No.7. junio/ diciembre, San Salvador
45. Moreno, R. ; Góchez, R. (1996) **“Inflación y capacidad adquisitiva”**. FUNDE, Actualidad Económica No. 2. Diciembre, San Salvador
46. Moreno, R. (1996): **¿Desaceleración de la actividad económica o crisis en el esquema de crecimiento?**. FUNDE: En Alternativas para el Desarrollo N° 41 octubre, San Salvador.
47. Moreno, R. (1998): **“Propuesta de incentivos forestales y agroforestales. Certificado para pago de impuestos y pago por servicios ambientales”**, Green Project/Abt Consulting, junio, San Salvador.
48. Moreno, R. (1999): **“Más allá de la santa estabilidad macroeconómica: los desequilibrios sociales y ambientales. Desafíos para el próximo quinquenio”**. En Alternativas para el Desarrollo, No. 57, enero-febrero, San Salvador.
49. Moreno, R. (1999) **“La reforma fiscal en El Salvador: una exigencia impostergable”**. FUNDE; En Alternativas para el Desarrollo N°58 marzo-abril, San Salvador.
50. Pleitez, Wiliam y Ramos, Carlos G. (1998): **“Reforma política y Reforma Económica: Los retos de la gobernabilidad democrática”** FUNDAUNGO, serie de análisis de la realidad nacional 98-1. San Salvador, El Salvador.
51. PNUD (1995). **“Ajuste hacia la paz: La política económica y la reconstrucción de posguerra en El Salvador”**. San Salvador.
52. PNUD (1997) **“Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador”**. San Salvador.

53. PNUD y GOES.(1997) **"Informe sobre índices de desarrollo humano en El Salvador"**. San Salvador
54. Procuraduría Adjunta de los Derechos de la Niñez (1996): **"Diagnóstico nacional sobre el maltrato infantil"**, Libros Centroamericanos, San Salvador
55. Procuraduría Adjunta para los derechos de la Niñez (1997): **"Trabajo rural infantil en Chalatenango"**, San Salvador
56. Rivera Campos, R.(1999) <comp.>. **"El Salvador. Estado de la nación en desarrollo humano, 1999"**. PNUD
57. Rosales, Osvaldo (s.f.): **"El debate sobre el ajuste estructural en América Latina"**. Mimeo.
58. Rubio, R.; Arriola, J. ; Aguilar, V.(1996): **"Crecimiento estéril o desarrollo: Bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador"**. FUNDE, San Salvador.
59. Rubio, R.(1997): **"Los programas de estabilización y ajuste estructural en El Salvador: Antecedentes, características, actores y líneas de acción"**. FUNDE, San Salvador. Documento de Trabajo No. 88.
60. Seers, D. (1969): **"The meaning of development, Eleven World Conference of the Society for International Development"**, Nueva Delhi, 1969, p. 3, citado en Todaro, M.P. (1982): **"Economía para un mundo en desarrollo. Introducción a los principios, problemas y políticas para el desarrollo"**, Fondo de Cultura Económica, p. 171, México.
61. Sen, A. (1995): **"Nuevo examen de la desigualdad"**, Alianza Editores, Madrid
62. Shams, R. (1998): **"Política fiscal y presupuestaria"**, Economía Social de Mercado: su dimensión social, pp. 125-152, Editorial Nueva Sociedad N° 60, Caracas, Venezuela.
63. Smutt, M.; Miranda, J. (1998): **"El fenómeno de las pandillas en El Salvador"**. San Salvador, FLACSO y UNICEF. Serie Adolescencia No. 2. Primera Edición.
64. Stein, E. y Arias, S. (1992): **"Democracia sin pobreza. Alternativas para el desarrollo del istmo centroamericano"**, Edit, DEI, p. 64, San José, Costa Rica
65. Tolentino, J. A ( 1999): **"Reforma económica y política social en El Salvador"**. FUNDE. Alternativas para el Desarrollo. No. 59, mayo-junio, San Salvador
66. UNICEF (1998): **"Cambios recientes en la situación de la niñez y la mujer en El Salvador"**. Oficina de UNICEF en El Salvador: Serie de Cuadernos Verdes.
67. UNICEF (1998): **"La participación de la juventud y la mujer en la construcción de la democracia: Fundamentos y propuestas"**. San Salvador, Cuaderno No. 1.
68. UNICEF. (1997): **"Una propuesta de UNICEF para el nuevo consenso nacional: La niñez, mujeres y jóvenes en la agenda social de El Salvador"**. San Salvador.
69. Weinberg, S. ; Ruthrauff, J. (1998): **"Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador"**. CED, FUNDE y SAPRIN El Salvador.
70. Wolfensohn, J. (1998): **"La Otra Crisis"**. Discurso ante la Junta de Gobernadores, Washington, octubre.

## X. Anexos

### Anexo 1

**Cuadro No. 1**  
Presupuesto Educación  
(porcentaje del PIB)

Años	Porcentaje
1989	1.77
1990	1.72
1991	1.58
1992	1.69
1993	1.67
1994	1.98
1995	2.31
1996	0.50
1997	2.46
1998	1.20

**Cuadro No. 2**  
Tasas Brutas de escolarización  
según nivel educativo.

Nivel	1979	1989	1995	1997
Parvulario	18.00	14.00	38.58	40.20
Básico	82.60	81.90	95.85	97.80
Medio	26.60	26.20	34.35	37.00
Superior	7.10	9.00	18.56	17.80

Fuente: Tomado de "El Salvador. Estado de la Nación en Desarrollo Humano, 1999" y "Educación de El Salvador en cifras, 1995".

Fuente: Elaboración propia en base a datos de "Educación de El Salvador en cifras, 1995". Diario Oficial, varios números. Revista del BCR. Abril, mayo y junio del 1999.

**Cuadro No. 3**  
Cantidad de Centros Educativos por sector según departamentos, año 1995.

DEPARTAMENTOS	PUBLICO			PRIVADO			TOTAL		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	TOTALES
Ahuachapán	67	143	210	24	7	31	91	150	241
Santa Ana	141	281	422	69	4	73	210	285	495
Sonsonate	106	137	243	37	2	39	143	139	282
Chalatenango	94	213	307	6	1	7	100	214	314
La Libertad	134	239	373	118	12	130	252	251	503
San Salvador	546	249	795	499	50	549	1045	299	1344
Cuscatlán	72	84	156	16	2	18	88	86	174
La Paz	95	159	254	25	0	25	120	159	279
Cabañas	41	163	204	6	0	6	47	163	210
San Vicente	70	129	199	7	1	8	77	130	207
Usulután	132	245	377	22	4	26	154	249	403
San Miguel	162	262	424	52	1	53	214	263	477
Morazán	70	171	241	3	0	3	73	171	244
La Unión	74	270	344	9	0	9	83	270	353
<b>TOTAL PAIS.</b>	<b>1804</b>	<b>2745</b>	<b>4596</b>	<b>893</b>	<b>84</b>	<b>977</b>	<b>2697</b>	<b>2829</b>	<b>5526</b>

Fuente: Educación de El Salvador en cifras 1995.

**Cuadro No. 4**  
**Promedio de población matriculada**  
**que es atendida por centro educativo y**  
**departamento, para 1995**

Departamentos	Población matriculada	Cobertura
Ahuachapán	55294	229.435685
Santa Ana	118073	238.531313
Sonsonate	88484	313.77305
Chalatenango	55789	177.671975
La Libertad	142783	283.862823
San Salvador	413217	307.453125
Cuscatlán	51745	297.385057
La Paz	68866	246.831541
Cabañas	37337	177.795238
San Vicente	42806	206.792271
Usulután	95739	237.565757
San Miguel	114509	240.060797
Morazán	36377	149.086066
La Unión	64074	181.512748
<b>TOTAL PAIS.</b>	<b>1385095</b>	<b>250.650561</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Educación de El Salvador en cifras 1995.

**Cuadro No. 6**  
**Diferentes indicadores infantiles**  
**a nivel de salud**

AÑOS	Esperanza de vida al nacer	Tasa de mortalidad en menores de 5 años	Índice de Desarrollo Humano
1990	64.4	2	0.498
1992	65.2	11	0.543
1994	69.3	41	0.592
1995	69.4	34	0.604

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe de Desarrollo Humano, varios años. PNUD

**Cuadro No. 5**  
**Presupuesto Salud**  
**(Porcentaje del PIB)**

Años	Porcentaje
1990	0.92
1991	0.85
1992	0.96
1993	1.21
1994	1.25
1995	1.45
1996	1.45
1997	1.34
1998	0.58

Fuente: Elaboración propia en base a datos de "Educación de El Salvador en cifras, 1995". Diario Oficial, varios números y Revista del BCR. Abril, mayo y junio del 1999.

**Cuadro No. 7**

**Porcentaje del Presupuesto General de la Nación ejecutado en la cobertura de servicios básicos**

	1994	1995	1996	1997
Ramo de Vivienda	0.23	0.30	0.26	0.22
Obras Públicas	6.39	9.00	9.38	10.37
Total destinado	6.62	9.30	9.64	10.59

Elaboración propia en base a datos del Informe de la Gestión Financiera del Estado, varios años.

## Anexo 2

### ESTUDIO DE CAMPO: RESULTADOS DE UNA ENCUESTA.

A continuación se presentan resultados parciales de la investigación de campo que se realizó para estudiar de manera cualitativa y cuantitativa la relación entre la aplicación de las políticas de ajuste estructural y la situación de la niñez en lo que concierne a su participación en la lucha por sobrevivir de su familia. La idea de enfocar estos aspectos surgió de la consulta a las organizaciones de la Red para la Niñez y Adolescencia. Los resultados completos pueden consultarse en la FUNDE.

Tabla 1: Resultados generales

Descriptor de la muestra	Frecuencia	Porcentaje
Total de hogares	486	
Total de personas	868	
Total de niños y niñas que asisten a la escuela	92	65.8
Promedio de personas por hogar	9	
Promedio de niños y niñas por hogar	29	
<b>Niños.</b> Total de niños	675	23.5
Edades (años):		
* Menor de 5	136	35.2 (35.2)
* 6 a 9	78	20.2 (55.4)
* 10 a 13	67	17.4 (72.8)
* 14 a 16	62	16.1 (88.9)
* 16 a 18	43	11.1 (100)
Total de niños que asiste a la escuela	429	63.6
Total de hogares en que niños asisten a la escuela	276	71.5
Total de hogares en que niños trabajan (trabaja, ayuda a trabajar, ayuda en tareas del hogar)	303	78.5
Total de hogares en los que hay niños	386	79.4
<b>Niñas.</b> Total de niñas	737	25.7
Edades (años):		
* Menor de 5	116	31.2 (31.2)
* 6 a 9	82	22.0 (53.2)
* 10 a 13	72	19.4 (72.6)
* 14 a 16	63	16.9 (89.5)
* 16 a 18	39	10.5 (100)
Total de niñas que asiste a la escuela	500	67.8
Total de hogares en que niñas asisten a la escuela	278	74.7
Total de hogares en que niñas trabajan (trabaja, ayuda a trabajar, ayuda en tareas de hogar)	364	97
Total de hogares en los que hay niñas	372	76.5

• Zona:

Zona	Número de hogares	Porcentaje
* Urbana	289	59.5
* Rural	197	40.5

## Características de la muestra

**Tabla 2. Nivel de estudio de las hijas y los hijos en el hogar**

Nivel de estudios	HIJAS		HIJOS	
	Número de hogares	Porcentaje	Número de hogares	Porcentaje
Ninguno	24	8.3	22	7.9
Primero a sexto grado	180	62.5	175	62.5
Séptimo a noveno grado	71	24.3	59	21.1
Bachillerato	33	11.5	26	9.3
Técnico	1	0.3	1	0.4
Universitario	6	2.1	6	2.1
Otros	38	13.2	44	15.7
Total	288	(77% de la muestra)	280	(72.5% de muestra)

**Tabla 3. Ocupación de miembros de la familia**

Ocupación	Papá		Mamá		Hijo		Hija	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Obrero	9	2.4	-	-	6	2.3	-	-
Agricultor / Ganadero	157	41.9	4	0.9	71	30.6	2	0.8
Profesional / Técnico	4	1.1	1	0.2	2	0.9	-	-
Servicios	34	9.1	53	12.5	10	4.3	13	4.9
Empleado público	95	25.3	61	14.4	25	10.8	17	6.4
Comerciante	21	5.6	31	7.3	-	-	2	0.8
Construcción	22	5.9	-	-	4	1.7	-	-
Transporte	34	9.1	1	0.2	16	6.9	-	-
Estudiante	2	0.5	1	0.2	98	42.2	199	75.4
Ama de casa	-	-	253	59.8	2	0.9	17	6.4
Oficios domésticos	-	-	18	4.3	-	-	11	4.2
Otros	2	0.5	-	-	4	1.7	3	1.1
Total	375		423		232		264	

**Tabla 4. Principal fuente de ingresos de la familia**

Fuente	Número de hogares	Frecuencia
Trabajo de obrero	9	1.9
Agricultura / Ganadería	161	34.3
Trabajo profesional / Técnico	5	1.1
Servicios	87	18.5
Empleo público	146	31.1
Comercio	46	9.8
Construcción	20	4.3
Transporte	30	6.4
Oficios domésticos	6	1.3
Otros	11	2.3
Remesas	10	2.1
Pensión	6	1.3
Alquileres	7	1.5
Combina 2 o más fuentes	76	16.2
Total	470	

**Tabla 5. Otras fuentes de ingreso familiar**

Fuentes	Número de hogares	Porcentaje
Remesas	42	17
Recibe alquileres	12	4.9
Ventas	82	33.2
Servicios	28	11.3
Pensión	9	3.6
Intereses de ahorro y/o renta	4	1.6
Otros	124	50.2
Combinado	44	17.8
Total	345	71% de la muestra

**Tabla 6. Sector laboral de las familias**

Sector	Número de hogares	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Formal	131	27	27
Informal	169	34.8	61.7
Rural	100	20.6	82.3
Formal e informal	21	4.3	86.6
Formal y rural	14	2.9	89.5
Informal y rural	48	9.9	99.4
Combina todos	3	0.6	100.0
Total	486		

**Tabla 7. Condición laboral de la familia**

Condición	Número de hogares	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Cuenta propia	162	26.34	26.34
Temporal	50	8.13	34.47
Permanente	68	11.05	45.52
Por salario	140	22.76	68.28
Por obra	39	6.34	76.62
Combinado	156	25.37	99.99
Total	615		

**Tabla 8. Miembros de la familia que trabajan**

Miembro de la familia	Número de familias	Porcentaje
Papá	223	46.8
Mamá	63	13.2
Papá y mamá	144	30.2
Hijo	89	18.7
Hija	66	13.8
Otros	50	10.5
Total	477	

**Tabla 9. Edad a partir de la que trabajan los niños y las niñas**

Edad (años)	NIÑOS		NIÑAS	
	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Antes de los 5	7.8	7.8	-	-
Entre 5 y 9	10.0	17.8	4.8	4.8
Entre 10 y 13	23.3	41.1	22.6	27.4
Entre 14 y 18	31.1	72.2	29.1	56.5
Después de los 18	27.8	100.0	43.5	100.0

**Tabla 10. Miembros de la familia que colaboran en el trabajo del hogar**

Miembro de la familia	Número de familias	Porcentaje
Papá	162	36.5
Mamá	79	17.8
Papá y mamá	146	32.9
Hijo	110	24.8
Hija	82	18.5
Otros	55	12.4
Total	444	

**Tabla 11. Desde qué edad ayudan a trabajar los niños y las niñas**

Edad (años)	NIÑOS		NIÑAS	
	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Antes de los 5	10.3	10.3	7.7	7.7
Entre 5 y 9	17.5	27.8	27.7	35.4
Entre 10 y 13	25.8	53.6	27.7	63.1
Entre 14 y 18	28.9	82.5	13.9	77.0
Después de los 18	17.5	100.0	23	100

**Tabla 12. Miembros de la familia que ayudan con las tareas del hogar**

Miembro de la familia	Número de familias	Porcentaje
Papá	9	1.9
Mamá	331	68.4
Papá y mamá	81	16.7
Hijo	104	21.5
Hija	216	44.6
Otros	86	17.8
Total	486	

**Tabla 13. Desde qué edad ayudan con las tareas del hogar los niños y las niñas**

Edad (años)	NIÑOS		NIÑAS	
	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Antes de los 5	8.8	8.8	1.4	1.4
Entre 5 y 9	52.3	61.1	48.0	49.9
Entre 10 y 13	23.9	85.0	35.3	84.7
Entre 14 y 18	10.9	95.5	7.5	92.2
Después de los 18	4.1	100.0	7.8	100.0

**Tabla 14. Jefatura del hogar**

Miembro de la familia	Número de hogares	Porcentaje
Papá	313	64.4
Mamá	74	15.2
Papá y mamá	45	9.3
Abuelo	19	3.9
Abuela	27	5.6
Otros	8	1.6

**Tabla 15. Beneficio de políticas de ajuste estructural (porcentaje de familias)**

Tipo de beneficio	Nivel de beneficio		
	BAJO	MEDIO	ALTO
1. Ganancia: se gana más en el negocio/trabajo que antes	31.5	54.1	14.4
2. Competitividad: se tiene mejor capacidad para ofrecer/vender el producto/ servicio que antes	42.0	34.6	23.5
3. Estabilidad: en negocio/ trabajo	41.1	36.3	22.6
4. Producción: hay más facilidades para producir producto/ encontrar trabajo	54.7	27.1	18.2
<b>ACCESO A:</b>			
5. Educación	14.6	32.2	53.2
6. Salud	14.6	38.5	46.9
7. Transporte	14.8	36.0	49.2
8. Agua	24.9	30.5	44.6
9. Electricidad	17.7	33.0	49.3
10. Teléfono (61.5%)	44.8	32.1	23.1
11. Vivienda	36.4	29.6	34.0
<b>CAPACIDAD PARA COSTEAR:</b>			
12. Educación	34.7	41.0	24.3
13. Salud	36.1	41.4	22.5
14. Transporte	30.4	45.9	23.7
15. Agua	31.0	37.4	31.6
16. Electricidad	44.7	34.0	21.3
17. Teléfono (45.9%)	55.6	26.9	17.5
18. Vivienda	30.5	29.9	39.6
19. Ingresos alcanzan para cubrir necesidades de alimento	40.6	38.1	21.3
20. Ingresos alcanzan para cubrir recreación/ diversión familiar	68.8	21.6	9.6
21. Existen más facilidades para tener crédito para invertir en el negocio	59.1	26.3	14.6
22. Existen más facilidades para tener crédito para cubrir gastos básicos del hogar	63.3	23.8	12.9
23. Tasas de interés de préstamos son adecuadas según ingreso familiar	76.0	17.4	6.6
24. En los últimos años se han dado mejorías en las ganancias/ salarios	41.4	47.8	10.8
25. Buenas prestaciones laborales en el trabajo (67.7%)	55.6	25.2	19.2
26. Por pérdida del trabajo se ha tenido que buscar otra fuente de ingreso (31.9)	19.3	46.5	34.2

**Tabla 16. Estrategias de sobrevivencia (porcentaje de familias)**

Tipo de estrategia	La utilizan			De los que la utilizan, les sirve		
	NO	SI	SIRVE	NADA	POCO	MUCHO*
1. Migración: mudarse para ganar más dinero	71.7	28.3	80.3	19.7	46.4	53.6 i= 40.7
2. Migración de un miembro de la familia a otra ciudad/pais para trabajar y ayudar económicamente	72.3	27.7	79.9	20.1	57.9	42.1 i= 46.7
3. Compartir casa: con otras personas para compartir gastos	85.4	14.6	67.6	32.4	56.2	43.8 i= 23.8
4. Diversificar fuente: combinado diferentes ocupaciones/negocio	61.7	38.3	96.2	3.8	34.3	65.7 i= 46.2
5. Diversificar lugar: hacer el trabajo en diferentes lugares	74.4	25.6	90.2	9.8	39.6	60.4 i= 44.8
6. Estilo de vida: miembros de la familia trabajan fuera y vienen a dormir algunos días a casa	86.5	13.5	89.2	10.8	29.3	70.1 i= 58.5
7. Hogar para trabajo: producción /almacenamiento en hogar	47.1	52.9	90.5	9.5	34.5	65.8 i= 48.0
8. Trabajo pareja	49.5	50.5	97.0	3.0	28.1	71.9 i= 68.8
9. Trabajo hijos	71.6	28.4	98.0	2.0	53.5	46.5 i= 52.2
10. Trabajo hijas	81.8	12.8	100.0	----	53.2	46.8 i= 41.4
11. Capacitación de adultos/as	75.7	20.6	92.0	8.0	50.0	50.0 i= 28.3
12. Capacitación los jóvenes	99.4	0.6	66.6	33.3	100.0	-----
13. Capacitación las jóvenes	99.0	1.0	40.0	60.0	-----	100.0
14. Capacitación a niños	100.0	----	----	----	-----	-----
15. Capacitación a niñas	100.0	----	----	----	-----	-----
16. Crédito en banco para negocio	78.9	21.1	78.8	21.2	38.5	61.5 i= 25.0
17. Crédito en banco para hogar	89.6	10.4	98.0	2.0	22.9	77.1 i= 48.6
18. Crédito en otras fuentes para negocio	80.6	19.4	93.4	66.0	40.0	60.0 i= 31.4
19. Crédito en otras fuentes para hogar	78.0	22.0	96.2	3.8	42.0	58.0 i= 31.0
20. Tarjeta de crédito	93.0	7.0	69.7	30.3	47.8	52.2 i= 36.4

De los que utilizan la estrategia y les sirve mucho, "i" señala al porcentaje al que la estrategia le es indispensable.

**Tabla 17. Apoyos comunitarios a las familias**

Apoyo	SI	NO
1. Programas de apoyo: conocimiento sobre programas de apoyo que pudieran ayudar a la familia a sobrevivir	30.9	68.9
2. Participa en algún programa de apoyo	11.7	88.1
3. Existen en la comunidad o trabajo apoyos que ayuden a la familia a sobrevivir (ej: cooperativas, organizaciones de ahorro, "cuchubales", etc.)	19.4	80.4

**Tabla 18. Tipo de apoyo que ofrecen los programas que conoce**

Tipo de apoyo	Número de hogares	Porcentaje
Estudios	35	38
Salud	13	14.1
Alimentación	8	8.7
Vivienda	32	34.8
Dinero en efectivo	29	31.5
Combinado	24	26.0
Total	92	

**Tabla 19. Tipo de organización que ofrece el programa que conoce**

Fuente de apoyo	Número de hogares	Porcentaje
Iglesia	40	32.3
ONG	4	3.2
GOES	37	29.8
Organismos internacionales	17	13.7
Otros	33	26.6
Total	124	

**Tabla 20. Valores escalares promedio en capacidad para costear servicios, beneficio en condiciones de trabajo y beneficio en acceso a créditos y servicios.**

Beneficio de políticas	Media escalar
Capacidad para costear servicios	5.40
Beneficio en condiciones de trabajo	4.73
Beneficio en acceso a créditos	3.80
Beneficio en acceso a servicios	6.41

**Tabla 21. Trabajo infantil como estrategia de sobrevivencia familiar por zona (número y porcentaje de familias)**

Trabajo infantil	Zona urbana		Zona rural		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
No se recurre	152	72	89	55	241	64.6
Se recurre, pero no contribuye mucho a la sobrevivencia familiar	30	14	30	18	60	16.1
Se recurre y contribuye mucho a la sobrevivencia familiar	29	14	43	27	72	19.3
Total	211	100.0	162	100.0	373	100.0

**Tabla 22. Trabajo infantil como estrategia de sobrevivencia por sector laboral (porcentaje de familias)**

Trabajo infantil				Sector			todos	Total
	formal	informal	rural	formal e informal	formal y rural	informal y rural		
No se recurre	74.4	66.9	53.0	61.5	77.8	56.8	---	64.6
Si- no contribuye	9.4	19.2	19.0	---	---	22.7	50.0	16.1
Si- contribuye	15.8	13.8	27.8	38.5	22.2	20.5	50.0	19.3
Total	25.5	35.0	21.3	3.5	2.4	11.8	0.5	100.0



# funde

Fundación Nacional para el Desarrollo



Red Ciudadana por El Desarrollo  
-SAPRIN-



Red para la Infancia y la Adolescencia



**Save the Children**  
Suecia